



Instituto Superior  
de Ciências Sociais e Políticas  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

U LISBOA

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA

# **A Política de gestão dos fundos comunitários na formação de professores: a formação profissionalizante**

**Maria Suzana Bento Francisco Simões Maximiano**

Instituto de Ciências Sociais e Políticas

**Orientadora: Professora Doutora Arminda Maria Ramos Neves**

**Júri: Professor Doutor Fernando Serra  
Professor Doutor Pedro Goulart**

Dissertação para obtenção de grau de Mestre  
em Gestão e Políticas Públicas

**Lisboa  
Outubro de 2014**

VALORIZAMOS PESSOAS

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

## **Agradecimentos**

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à Professora Doutora Arminda Neves por toda a confiança, apoio e orientação que me proporcionou ao longo deste trabalho. A sua objetividade e pragmatismo foram cruciais para a realização desta tarefa.

Não posso deixar de expressar o meu apreço aos meus colegas e amigos: Sandra e Carlos da Direção-Geral de Administração Escolar; Alcina da Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira, pelo apoio e auxílio na recolha de dados fundamentais à elaboração desta dissertação; à Anabela, ao Francisco e à Luísa pela ajuda e incentivo que me deram durante a elaboração deste trabalho e a todos os outros colegas e amigos que com a sua paciência e amizade me ajudaram no propósito de levar esta investigação a um caminho maior.

Agradeço, ainda, aos meus pais que me ensinaram a ser quem sou, à minha irmã que está sempre presente em todos os momentos da minha vida, à Martinha por todo o seu carinho, aos meus filhos que são a razão da minha existência e ao meu marido que me apoia incondicionalmente e caminha a meu lado há vinte e sete anos.

A todos vós, deixo aqui a minha profunda gratidão por fazerem parte da minha vida e, de uma forma ou de outra, contribuírem para tornar menos espinhosa esta minha cruzada.

## **Resumo**

A massificação do ensino e o aumento da escolaridade obrigatória conduziram a um crescimento gradual de professores no sistema educativo, surgindo progressivamente a necessidade de lhes proporcionar formação, nomeadamente, a profissionalizante. Os fundos comunitários de que Portugal beneficiou com a entrada na União Europeia (UE) constituíram uma oportunidade única para este tipo de formação.

A presente investigação pretende analisar o resultado das políticas públicas de gestão dos fundos comunitários do terceiro quadro comunitário de apoio (QCA III) na formação profissionalizante de professores (profissionalização em serviço), tendo em consideração a evolução do sistema educativo. Importa, assim, avaliar a capacidade do sistema de ensino para aproveitar a formação realizada, tendo em conta as necessidades do sistema a médio prazo e a relação custo/benefício do investimento efetuado. Este estudo implicou uma análise estatística, quantitativa e descritiva, com comparação entre variáveis [regiões e grupo de recrutamento (GR)] e avaliação de impactos.

A pesquisa foi efetuada a nível nacional, por região e por grupo de recrutamento e concluiu-se que, no início de 2013/2014, não existia um número significativo de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007, com ausência da componente letiva. No entanto, constatou-se que esta política não está a seguir na direção inicialmente desejada, pois verifica-se uma tendência, a médio prazo, para o aumento de “horários zero”, também neste grupo de docentes.

Palavras-chave: Políticas Públicas, avaliação de políticas públicas, fundos comunitários, formação profissionalizante, profissionalização em serviço, “horários zero”.

## **Abstract**

The massification of schooling and the increase of compulsory school attendance age led to gradual growth of teacher supply in the education system, thus progressively raising the need to provide these professionals with formation especially teacher training for practicing teachers. The European Union (EU) funding that Portugal benefitted from with the adhesion to the EU made up a unique opportunity to this type of formation.

This investigation aims to analyze the results of public policies of funding management within the third Community Support Framework (CSF) in teacher training (for practicing teachers), considering the evolution of the educational system. It is fundamental to assess the ability of the educational system to cash in on the training that was provided, bearing in mind the system's needs at medium term and the relationship between cost/benefit of the investment made. This study incorporated statistical analysis, both quantitative and descriptive, with comparison between variables [regions of the country and teaching subject matters] and impact evaluation.

The research was carried out on a national level, by region and teaching subject matter, and the conclusion was that in the beginning of the school year 2013/2014, there was no significant number of teachers with zero classroom hours among the ones who concluded their teacher development training between 2000 and 2007. However, it is noticeable that this policy is not following the direction initially anticipated because a tendency is rising for the increase of zero classroom hours also in this group of teachers.

**Key words:** Public policies, evaluation of public policies, community funds, teacher training, teacher training for practicing teachers, zero classroom hours

## Índice

|   |     |
|---|-----|
| 1. Introdução .....   | 1   |
| 1.1 Problemática de partida .....   | 1   |
| 1.2 Âmbito e objetivos do trabalho .....  | 2   |
| 1.3 Relevância do tema.....   | 3   |
| 2. Revisão da literatura .....  | 5   |
| 2.1 Políticas públicas .....  | 5   |
| 2.1.1 Enquadramento histórico .....   | 5   |
| 2.1.2 Conceitos .....   | 9   |
| 2.1.3 Modelos de gestão .....   | 12  |
| 2.1.4 Avaliação .....   | 18  |
| 2.2 Evolução do sistema educativo Português: influência na formação de professores..... | 30  |
| 2.2.1 As alterações curriculares e seus efeitos nas necessidades de professores.....    | 37  |
| 2.3 Formação profissionalizante de professores.....                                     | 40  |
| 2.3.1 Evolução histórica .....  | 41  |
| 2.3.2 A profissionalização em serviço.....  | 58  |
| 2.3.2.1 O fundo social europeu e a profissionalização em serviço.....                   | 62  |
| 2.4 Síntese conclusiva: quadro teórico de referência .....                              | 66  |
| 3. Metodologia do estudo empírico .....   | 69  |
| 4. Apresentação dos resultados.....   | 74  |
| 4.1 Resultados globais .....  | 74  |
| 4.2 Resultados por região .....   | 76  |
| 4.3 Resultados por grupo de recrutamento .....  | 81  |
| 4.3.1 Resultados por grupo de recrutamento e região .....                               | 83  |
| 4.4 Conclusões gerais .....   | 96  |
| 5. Análise e discussão de resultados .....  | 101 |
| 5.1 Balanço e sugestões de trabalho futuro .....  | 109 |
| Referências bibliográficas .....  | 110 |
| Legislação consultada.....  | 119 |
| Anexos .....  | 121 |

## Índice de Gráficos

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 1 – Docentes por tipo de profissionalização ano letivo 2013/2014.....   | 74 |
| Gráfico 2 – Docentes com e sem componente letiva em 20013/2014.....   | 75 |
| Gráfico 3 – Docentes com e sem componente letiva por tipo de profissionalização .....                                 | 75 |
| Gráfico 4 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....              | 75 |
| Gráfico 5 – Docentes com e sem componente letiva com outra profissionalização .....                                   | 76 |
| Gráfico 6 – Docentes por tipo de profissionalização e por região .....  | 77 |
| Gráfico 7 – Tipo de profissionalização por região .....   | 77 |
| Gráfico 8 – Docentes com e sem componente letiva por região .....   | 78 |
| Gráfico 9 – Docentes com e sem componente letiva por tipo de profissionalização .....                                 | 78 |
| Gráfico 11– Docentes com e sem componente letiva com outra profissionalização .....                                   | 79 |
| Gráfico 10 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....             | 79 |
| Gráfico 12 – Total de docentes de carreira distribuídos por grupo de recrutamento .....                               | 81 |
| Gráfico 13 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo .....                              | 82 |
| Gráfico 14 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo e secundário .....                 | 82 |
| Gráfico 15 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização.....                                       | 83 |
| Gráfico 16 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....             | 83 |
| Gráfico 17 – Total de docentes dos quadros da região norte distribuídos por grupo de recrutamento .....               | 84 |
| Gráfico 18 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo na região norte .....              | 84 |
| Gráfico 19 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo e secundário na região norte ..... | 85 |
| Gráfico 20 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização.....                                       | 85 |
| Gráfico 21 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....             | 86 |
| Gráfico 22 –Total de docentes dos quadros da região centro distribuídos por grupo de recrutamento .....               | 86 |
| Gráfico 23 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo na região centro .....             | 87 |

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 24 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo e secundário na região centro .....      | 87  |
| Gráfico 25 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização.....   | 88  |
| Gráfico 26 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....                   | 88  |
| Gráfico 27 – Docentes dos quadros da região de Lisboa e Vale do Tejo distribuídos por grupo de recrutamento .....           | 89  |
| Gráfico 28 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo em Lisboa e Vale do Tejo.....            | 89  |
| Gráfico 29 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo/secundário em Lisboa e Vale do Tejo..... | 90  |
| Gráfico 30 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização.....   | 90  |
| Gráfico 31 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....                   | 91  |
| Gráfico 32 – Docentes de carreira do Alentejo distribuídos por grupo de recrutamento .....                                  | 91  |
| Gráfico 33 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo na região do Alentejo .....              | 92  |
| Gráfico 34 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo/secundário no Alentejo .....             | 92  |
| Gráfico 35 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização.....   | 93  |
| Gráfico 36 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....                   | 93  |
| Gráfico 38 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo na região do Algarve .....               | 94  |
| Gráfico 37 – Total de docentes dos quadros da região do Algarve distribuídos por grupo de recrutamento .....                | 94  |
| Gráfico 39 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo/secundário no Algarve .....              | 95  |
| Gráfico 40 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização.....   | 95  |
| Gráfico 41 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....                   | 96  |
| Gráfico 42 – Grupos de recrutamento com elevadas taxas de profissionalização em serviço por região.....                     | 103 |
| Gráfico 43 – Grupos de recrutamento com elevadas taxas de horários zero por região .....                                    | 104 |
| Gráfico 44 – Custo da Profissionalização em Serviço por docente e por região.....   | 107 |

## **Índice de Tabelas**

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1 – N.º de alunos e professores do 2.º, 3.º ciclo e secundário.....                                  | 59  |
| Tabela 2 – Custo da profissionalização em serviço entre 2000-2007 .....                                     | 76  |
| Tabela 3 – Custo da profissionalização em serviço, por região, entre 2000-2007 .....                        | 80  |
| Tabela 4 – Custo da formação dos docentes com profissionalização em serviço e sem<br>componente letiva..... | 80  |
| Tabela 5 – Custo da profissionalização em serviço dos docentes sem componente letiva ....                   | 105 |
| Tabela 6 – Variação de alunos matriculados no 2.º ciclo e 3.º ciclo/secundário por região ..                | 106 |



## **Abreviaturas**

CL – Componente Letiva

DGAE – Direção-Geral de Administração Escolar

DGPGF – Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira

ECD – Estatuto da Carreira Docente

FSE – Fundo Social Europeu

GR – Grupo de Recrutamento

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

NPM – *New Public Management*

OE – Orçamento de Estado

PFAP – Projeto de Formação e Ação Pedagógica

PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

PO Educação – Programa Operacional da Educação

POPH – Programa Operacional Potencial Humano

PRODEP I – Programa Operacional da Educação (1990-1993)

PRODEP II – Programa Operacional da Educação (1994-1999)

PRODEP III – Programa Operacional da Educação (2000-2006)

PS – Profissionalização em Serviço

QA - Quadro de Agrupamentos de Escola

QCA III – Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006)

QE – Quadro de Escola não Agrupada

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)

QZP – Quadro de Zona Pedagógica

RR – Reserva de Recrutamento

UE – União Europeia

## **1. Introdução**

### **1.1 Problemática de partida**

As políticas públicas são uma área recente da análise política contemporânea que nos leva a indagações cada vez mais variadas e profundas com intuito de entender as intervenções estatais. Com a integração na União Europeia (UE), a expressão “política pública” passou a estar muito associada ao conjunto de medidas desenvolvidas a nível europeu e nacional nos estados membros da UE (Neves, 2013, p. 12). Ao analisar as políticas públicas focamo-nos nas decisões tomadas pelos atores governamentais com o propósito de conseguirem determinados resultados, em determinada conjuntura.

O tema em análise nesta investigação incide sobre a decisão política de profissionalizar professores utilizando fundos comunitários do terceiro quadro comunitário de apoio (QCA III), para dar resposta ao *deficit* de professores profissionalizados face às necessidades do sistema, fruto da massificação do ensino que ocorreu após a revolução de abril de 1974. Esta decisão foi premeditada e objetivou a resolução de um problema existente que atingia a sociedade na área da educação. A autonomia relativa do estado foi aqui bem visível, pois, esta decisão política, influenciada pelo momento histórico que se viveu no nosso País, resultou de interdependências múltiplas, ao nível supranacional, onde foram consideradas ações não só do governo mas também da união europeia (UE), fruto de uma multiplicidade de níveis hierárquicos e da europeização a que Portugal ficou sujeito após a sua adesão à UE.

O propósito desta política estava relacionado com um argumento de ação específica, que teve como característica fundamental o poder decisório, pois abrangia um conjunto sequencial de decisões com intuito de dar resposta a um problema a curto prazo – profissionalizar professores de todos os grupos de recrutamento com o mínimo de custos para o erário público, usufruindo dos fundos comunitários, mas também de médio e longo prazo – constituir um corpo docente mais qualificado, com maior estabilidade profissional e, consequentemente, mais motivado. Pode afirmar-se que esta política incorporou a formalização de uma intenção que se concretizou através de uma ação.

Esta escolha política teve em consideração os recursos governamentais disponíveis para a sua execução, que surgiram de decisões marginais (Souza, 2006, p.29) – a entrada de Portugal na UE e a possibilidade de utilizar fundos estruturais (o Fundo Social Europeu - FSE), nomeadamente, as verbas adstritas ao programa operacional da educação (PRODEP III) que incluía como estratégia as ações de formação de docentes.

## **1.2 Âmbito e objetivos do trabalho**

Este estudo enquadra-se no âmbito da avaliação de políticas públicas que, constituindo uma das fases do processo de políticas públicas, tem vindo a adquirir cada vez mais relevância, pois permite recolher, analisar, interpretar e transmitir informação sobre o trabalho e a eficiência dessas políticas. Não é suficiente declarar que uma medida vai ser bem-sucedida na administração pública (Bilhim, 2008) é necessário avaliar os resultados alcançados para comprovar o sucesso ou insucesso da mesma.

Pretende avaliar-se o impacto da política de gestão de fundos estruturais do terceiro quadro comunitário de apoio, no que respeita à formação profissionalizante de professores e à eficiência dessa política pública, através da situação profissional desses docentes no presente ano letivo e da relação custo/benefício desta formação. O objetivo deste trabalho consiste em avaliar a sustentabilidade da política de profissionalização em serviço de professores, durante o QCA III, no funcionamento do sistema de ensino público. Para avaliar a sustentabilidade dessa política considera-se como indicador a taxa de “horários zero” que o grupo de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 revela em relação ao universo dos docentes de carreira (docentes dos quadros de agrupamento de escola – QA, dos quadros de escola não agrupada – QE e dos quadros de zona pedagógica – QZP), apresentando-se também os dados relativos ao grupo de docentes que detêm outra profissionalização ou que realizaram a profissionalização em serviço foram do período em análise. Importa assim, conduzir este estudo no sentido de responder à questão nuclear desta investigação: Os professores que realizaram a profissionalização em serviço com financiamento comunitário, durante o QCAIII, estão, no presente ano letivo, com componente letiva atribuída?

Com intuito de alcançar o objetivo proposto e responder à questão nuclear, estruturou-se esta dissertação em três partes. Na primeira, constituída pelo capítulo 2, procede-se à contextualização teórica necessária à compreensão da temática deste estudo, abordam-se as

políticas públicas, a evolução do sistema educativo Português e a formação profissionalizante de professores. A segunda, constituída pelos capítulos 3 e 4 abrange a componente empírica do trabalho, desde a explicitação da metodologia escolhida à apresentação dos resultados e conclusões gerais. Na terceira parte apresenta-se a análise e discussão de resultados e o balanço e sugestões de trabalho futuro.

### **1.3 Relevância do tema**

A problemática atual sobre o excesso de docentes de carreira no ensino público e a discussão sobre a mobilidade/despedimento destes docentes merece a nossa reflexão. Importa, pois, analisar quais os resultados, a médio prazo, da decisão política de utilizar fundos comunitários para profissionalizar professores que se encontravam a lecionar sem a formação adequada e também a capacidade do sistema de ensino para aproveitar a formação realizada, tendo em conta as necessidades do sistema no decurso do tempo.

Importa referir que, ao nível da literatura disponível, não se encontraram estudos sobre a profissionalização em serviço e o seu impacto no atual sistema de ensino público. Constatou-se a existência de vários estudos sobre a formação inicial de professores, a formação contínua, a formação especializada e até sobre a formação inicial dos professores de informática mas, sobre este tipo específico de formação contínua (profissionalização em serviço) não se encontrou qualquer investigação.

Atendendo a que não se conhece a existência de estudos sobre a avaliação da política pública de profissionalizar docentes que já praticavam a ação de ensinar antes de formalizarem a formação para ensinar, facultando-lhes a componente pedagógica que lhes faltava através de formação cofinanciada pelos fundos comunitários, decidiu-se investigar esta matéria através da realização de um estudo que é simultaneamente descritivo e explicativo. Para o efeito, fez-se um levantamento exaustivo de dados, que se apresentam no capítulo 4 deste trabalho e que nos permitem inferir sobre as hipóteses inicialmente formuladas (ver metodologia do estudo empírico).

Nesta investigação propomo-nos analisar os resultados de um processo que se encontra concluído e aferir a eficácia desta política, valorizando os *outcomes* (Wollmann, 2003, p. 19). Pretende-se, assim, avaliar os impactos da política pública implementada, o seu mérito, a sua

eficiência e verificar se as alterações efetuadas foram impulsionadas na direção desejada (Trevisan & van Bellen, 2008, p. 546).

A escolha desta política pública foi feita com base no princípio de afetação (Neves, 2013, p. 14), pois pressupunha que todos sairiam a ganhar – professores, alunos e sistema educativo. Mas será que foi mesmo assim? O sistema educativo, atualmente, consegue rentabilizar os professores profissionalizados em serviço, isto é, tem componente letiva para lhes atribuir? Será que esta foi uma decisão com efeitos positivos? Esta é uma das premissas que tentaremos avaliar neste estudo.

## **2. Revisão da literatura**

### **2.1 Políticas públicas**

O impacto das políticas públicas de gestão dos fundos comunitários, no que concerne à formação profissionalizante de professores, durante o QCAIII, e a rentabilização desses professores no presente ano letivo, bem como a relação custo/benefício desta formação constituem o objeto desta investigação. Importa, assim, fazer uma revisão cuidada da literatura sobre políticas públicas. Como tal, começa-se por fazer uma pesquisa das diferentes visões sobre a origem dos estudos das políticas públicas, tentando enquadrar historicamente esses estudos, de seguida apresentam-se as diferentes considerações de alguns autores sobre o conceito de políticas públicas, alguns modelos de gestão e, por último, analisa-se com mais pormenor a fase da avaliação das políticas públicas.

#### **2.1.1 Enquadramento histórico**

A análise das políticas do estado e dos vários governos que dirigiram as nações foi feita, ao longo dos tempos, de acordo com diferentes perspetivas e visões: a filosófica, a sociológica, a jurídica, a antropológica, a psicológica, a das ciências administrativas, a da ciência política, sendo que, cada uma predominou durante um determinado período da história (Saravia, 2006, p. 21).

A visão das ciências administrativas ou organizacionais surge nos Estados Unidos, no final do século XIX, início do século XX. A publicação do artigo “The study of administration”, por Woodrow Wilson, em 1887, na revista *Political Science Quarterly* e do livro de Frank Goodnow “Politics and administration”, em 1900, testemunham essa realidade. Estas obras estabelecem a distinção entre administração pública e política e vêm conferir o carácter científico a esta disciplina. A administração pública era considerada como uma ciência que contribuía para o eficaz funcionamento da administração governamental, preparando os executantes para a implementação das políticas públicas: orçamento, gestão de pessoal e organização. A cisão existente entre administração e política e o facto de todas as perspetivas ou conceções sobre determinada matéria terem os seus pontos de viragem com o decorrer do tempo, levou à perda da dimensão pública da disciplina administração pública e à emergência das políticas públicas como área individual do saber (Farah, 2011, p. 816).

As políticas públicas são, assim, consideradas por vários autores (Souza, 2006; Saravia, 2006; Bouriche, 2006; Farah, 2011; Rocha, 2010) como uma ciência muito recente, fruto das preocupações com a eficiência e eficácia de uma máquina que, após a II Guerra Mundial, se começou a tornar cada vez maior, de gestão difícil e mesmo muito complexa. As pesquisas nesta área surgem nos Estados Unidos nos anos 1950, numa vertente próxima à da ciência política focada na análise das políticas públicas, mas na Europa surgem no início dos anos 1970 com maior ênfase na análise e nos processos dinâmicos do processo político e dos seus atores (Trevisan & van Bellen, 2008, p. 531).

Para Rocha (2010, p. 40-41), as chamadas políticas sociais, que irão constituir depois da segunda guerra mundial a área principal do estudo das políticas públicas, surgem durante o século XIX como consequência da análise das reformas do Estado e da administração. A filosofia pragmática e instrumentalista que reflete os valores materialistas e comerciais da sociedade americana, e que defende uma ciência social aplicada rejeitando a filosofia pela filosofia, está na gênese do nascimento das políticas públicas nos Estados Unidos, enquanto disciplina. A análise das políticas públicas está historicamente ligada ao Estado de *welfare*. Os Estados ocidentais iniciam as grandes reformas sociais entre 1945 e 1975, sendo esta considerada a idade de ouro do Estado de *welfare*. No entanto, enquanto o crescimento do estado social foi acompanhado de crescimento económico, adotou-se uma abordagem incrementalista, não existindo necessidade de analisar racionalmente as políticas. A necessidade de avaliar as políticas surge com a tendência para a estagnação económica e é neste contexto que nasce a ciência da política pública.

Segundo Bilhim (2008), nos anos de 1980, o estudo das políticas públicas chegou a ser a área mais importante da administração pública, nos Estados Unidos. A sua implementação foi favorecida pela estabilidade política e democrática, aliada à existência de grupos de opinião independentes que avaliavam a ação do governo. Na Europa continental, devido à existência de uma cultura legalista e administrativa, existiu uma maior resistência ao acolhimento dos estudos na área das políticas públicas. Os modelos de análise de políticas públicas, utilizados nos Estados Unidos, estenderam-se ao Reino Unido na década de 1990 e só depois se difundiram pelo resto da Europa, pela Austrália e Nova Zelândia.

Neves (2013, p. 11) defende que as políticas públicas são uma das mais recentes aquisições da análise política contemporânea que nasce com o Estado de Providência, cuja dinamização coincidiu com as fases de governo de natureza reformista e modernizadora. Também Draelants e Maroy (2007, p. 3) referem que a atração e o interesse pela análise das políticas públicas emanam do contexto da crise do Estado de Providência, uma vez que os fracassos das suas políticas necessitavam de explicações fundamentadas na razão.

Para Souza (2006, p. 22) a área da política pública, na Europa, nasce com base nas teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo na qualidade de produtor, por excelência, de políticas públicas, enquanto que nos Estados Unidos surge no mundo académico, com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, sem estabelecer relações com as teorias sobre o papel do Estado.

A evolução das políticas públicas, enquanto ciência, inicia-se com Laswell em 1936 que, ao introduzir a noção de *policy analysis* – análise da política pública – pretendia conciliar o conhecimento académico com a produção empírica dos governos, permitindo estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governantes. Simon em 1957 contribui ao introduzir os *policy makers* – racionalidade dos decisores públicos – que, segundo o autor, embora seja limitada por problemas como informação incompleta, tempo para tomada de decisões ou autointeresse dos decisores, poderá ser sempre equilibrada pelo conhecimento racional, ou seja, pela criação de um conjunto de regras e incentivos que enquadre o comportamento dos atores e o modele na direção dos resultados desejados. Lindblom em 1959, questionando a ênfase no racionalismo introduzido pelos seus antecessores, acrescentou à formulação e análise de políticas públicas outras variáveis, tais como, as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Ao definir a política pública como um sistema, onde existe uma relação entre formulação, resultados e ambiente, Easton em 1965 dá um contributo importante para o incremento desta ciência. Para o autor, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da comunicação social e dos grupos de interesse, que influenciam os seus resultados e efeitos Souza, 2006, p. 23-24).

Bouriche (2006, p. 86) considera que nas sociedades ocidentais a política pública, enquanto ciência, foi evoluindo ao longo dos anos passando de uma perspetiva clássica e tradicional,



com origem nos ideais de Marx, Hegel e Weber, apoiada essencialmente no conceito de Estado como uma instituição que domina, organiza e transcende a sociedade, onde as autoridades públicas agem segundo uma finalidade pré-determinada, a partir de objetivos e meios definidos *à priori*, para um modelo de ação pública, onde as autoridades públicas não detêm o monopólio da elaboração das políticas mas partilham essa missão com uma multiplicidade de atores que projetam as suas vivências no processo de produção das políticas públicas, fazendo ajustamentos mútuos.

O conceito de “público” também foi evoluindo ao longo dos tempos. O objeto das políticas públicas, que estava limitado ao setor público e aos respetivos atores, passou a integrar organizações não-governamentais, instituições orientadas para a prestação de serviços públicos e entidades do setor privado e da comunidade voltadas para a inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas (Farah, 2011, p. 820).

A transformação do modo de atuação do estado ao longo dos últimos cinquenta anos, a alteração das suas próprias regras, do lugar que ocupa dentro das sociedades ocidentais e do público com quem e para quem trabalha, permite-nos distinguir entre *policy* – uma política pública como programa de ação – baseada na ação dos governantes eleitos e da administração e *politics* – a fase da competição política em vez da conquista do poder – que considera a política como atividade geral. As profundas transformações que afetaram o modo da regulação das sociedades industriais não podem ser explicadas apenas pelas teorias do Estado. Essas transformações, manifestadas pela prodigiosa multiplicação de intervenções públicas em todos os domínios da vida quotidiana, tal como evidencia o desenvolvimento das teorias neoliberais, apresentam-se sob a forma de um triunfo do estado regulador, acompanhado por uma crise importante dos modelos de ação que pareciam estar na origem do sucesso do Estado nos anos 1970 (Bouriche, 2006, p. 86).

As discussões à volta da análise cognitiva deste tema permanecem na atualidade, com debates importantes que atravessam o campo de estudos que constituem a análise das políticas públicas: debates polarizados sobre as variáveis pertinentes e instrumentos metodológicos a utilizar para compreender a ação pública; debates à volta da definição, do objetivo e também da identidade desta jovem disciplina; debates que remetem para as questões gerais sobre ação

pública nos países industrializados sobre a relação entre ação coletiva e políticas públicas e também sobre o estudo do governo, das sociedades e do Estado (Draelants & Maroy, 2007, p. 20).

Com a visão de diferentes autores sobre a origem do estudo das políticas públicas, que aqui se enuncia, pretende apresentar-se a evolução histórica desta ciência e ajudar a entender as diferentes formas de pensar sobre o papel do Estado, dos governos, dos indivíduos, das comunidades e dos grupos de interesses, bem como as interações entre a política e os diferentes atores sociais, sendo que vai perdurando no tempo a investigação da ação das políticas públicas e o papel do governo nas sociedades em permanente evolução.

### **2.1.2 Conceitos**

A consolidação da política pública como área de estudo científico tem como pressuposto analítico que, nas “democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes” (Souza, 2006, p. 22). Esta ciência pretende fazer-nos entender como e porquê os governos optam por determinadas ações em detrimento de outras, é uma disciplina científica que tem “como objeto a análise do *output* governamental” (Lasswell & Lerner citados por Rocha, 2010, p. 16).

Não existe consenso no mundo científico quanto à definição de políticas públicas, no entanto as diferentes definições sugerem que fazer política pública é público, ou seja, afeta uma grande variedade de pessoas e interesses e implica decisões. O público é a fonte da autoridade política e, como tal, o governo está no centro da elaboração das políticas. É por isso que os governos e as suas decisões políticas são muitas vezes controversos, frustrantes e ao mesmo tempo interessantes e desafiantes do ponto de vista científico. Estudar as políticas públicas implica estudar as atividades individuais, de grupo, organizacionais ou governamentais que, para o bem e para o mal, influenciam as nossas vidas através da criação e implementação de políticas públicas (Birkland, 2010, p. 9-11).

O estudo das políticas públicas pode ser considerado como o estudo da ação das autoridades públicas no seio da sociedade, esta é uma abordagem puramente formal que pretende analisar os feitos observáveis, ou seja, o que uma autoridade faz efetivamente. Este conceito incorpora

as intervenções da autoridade investida de poder político e de legitimidade governamental sobre um domínio específico da sociedade ou do território. Estas intervenções processam-se ao nível da transmissão de conteúdos – ação/efeito, da mobilização de atividades e processos de trabalho e desenvolvem-se através de relações com atores sociais, coletivos ou individuais (Mény & Thoenig, 1989, p. 130-131).

A política pública pode ser definida como o processo com que cada sociedade determina quem recebe o quê, quando o recebe e como o recebe. A política é, a todos os níveis, um estado do governo, tudo gira à volta do que ele entende fazer acerca de um problema público, mas também sobre o que ele decide não fazer (Lasswel citado por Birkland, 2010, p. 6), são decisões governamentais que objetivam a resolução de problemas que atingem a sociedade ou a aplicação de regras e orientações que determinam o modo de funcionamento dos atores sociais. As orientações correspondem ao que o governo entende fazer, mas também ao que escolhe não fazer, escudado na sua dimensão sancionatória (Cardim, 2009b).

De uma forma simplificada, pode-se considerar política pública como a ação das autoridades públicas. É uma prática de decisões e elaboração de políticas utilizadas para manter a estrutura organizacional dos diferentes setores do Estado, com o objetivo de proteger a sociedade tanto no seu interior como no exterior (Bouriche, 2006, p. 87). Podemos afirmar que se trata de um conjunto de decisões governamentais que englobam tudo o que deve ser ou não feito de acordo com um determinado contexto (Friedrich citado por Bouriche, 2006, p. 87), que é um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” (Saravia, 2006, p. 28), ou ainda, que é um método de trabalho objetivo seguido por um ou vários atores para o tratamento e resolução de um problema existente (Anderson, 1981, p. 2), que se apresenta sob a forma de um programa governamental dentro de um setor da sociedade ou dum espaço geográfico (Mény & Thoenig, 1989, p. 130), pretendendo romper com o mito do decisor, enquanto ator único e racional, para adotar uma visão mais realista que envolve o estudo de uma atividade pública com programas de ação e decisões orientadas para os diferentes públicos, tendo em vista as suas políticas e os seus efeitos (Chagnollaud, 2002, p. 272).

Favre (citado por Draelants & Maroy, 2007, p. 22) considera que existem duas definições concorrentes para políticas públicas: para além da definição clássica, em termos de políticas

públicas, existe também uma definição heterodoxa, baseada na ação pública. A ação pública marca uma mudança de perspectiva do domínio do saber das ciências sociais consagrado às políticas públicas.

A primazia dada ao impulso governamental, à ação do Estado e à intervenção das autoridades públicas para a tomada de decisões dá lugar a um conjunto de interdependências múltiplas que podem ser ao nível nacional, local e até eventualmente supranacional, onde são tidas em conta não só as ações das instituições públicas mas também as de uma multiplicidade de atores, públicos e privados, tanto na sociedade civil como na esfera do estado, agindo em conjunto para a produção das formas de regulação das atividades coletivas. A sociologia de ação pública é feita à medida, não considera apenas os objetos tradicionais da ciência política (poder, instâncias governamentais, instituições estatais, pessoal político e forças partidárias), mas também o que se passa no seio das sociedades, dentro das diversas interações, múltiplas e complexas, que as estruturam. Esta mudança implica uma revitalização do papel do estado que, cada vez mais, é ultrapassado não só pela europeização e globalização mas também pela descentralização, fruto da multiplicidade de níveis hierárquicos e de atores envolvidos. Passa-se de uma conceção linear e hierarquizada para uma conceção marcada pela horizontalidade e circularidade que se enquadra dentro da sociologia política da ação pública. A ação pública não se reduz à aplicação de regras produzidas por todos os intervenientes unicamente a montante, mas sim à discussão e negociação dessas regras ao longo de todo o processo, pelos atores situados nos diferentes níveis. Constrói-se no coração das interações sociais e não apenas e unicamente na cimeira do estado e, por conseguinte, é suscetível de ser fragmentada, complexa e flexível, cabendo à sociedade contribuir para a observação e procura do sentido dos processos de ação coletiva e de mobilização, onde as relações entre o estado e a sociedade civil resultam de uma consciência de reciprocidades, não se baseando no princípio de uma dicotomia mas sim sobre o modo de uma parceria (Commaille citado por Draelants & Maroy, 2007, p. 22 e 23).

Embora o governo seja um ator relevante na estruturação da vida política e social, as políticas públicas vão para além do carácter racional e processual, elas resultam de uma cidadania ativa, pois são o produto da interação de diferentes grupos, organizações e interesses (Bilhim, 2008). A substituição progressiva do conceito de política pública pelo de ação pública é

significativa na construção de uma agenda de procura onde a autonomia se afirma gradualmente (Duran citado por Draelants & Maroy, 2007, p. 23).

### **2.1.3 Modelos de gestão**

O processo da política pública não se pauta pela racionalidade, não se trata de um processo em que cada ator social conheça o papel que lhe cabe e o desempenho de forma ordenada e tranquila de acordo com um plano lógico e previamente traçado. A turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental e a sensação de desordem que elas deixam perceber, só podem ser entendidas à luz da teoria do caos que nos permite uma visualização adequada da dinâmica social. Esta dificuldade de racionalizar os processos de política pública aproxima-se do tipo de organização que March e Olson denominam por anarquia organizada. No entanto, o modelo racional de análise continua vigente devido ao *status* de modelo normativo, que está na base das políticas económicas neoliberais (Saravia, 2006, p. 30).

O propósito de uma política pública está relacionado com a(s) medida(s) que se pretende(m) implementar e com os resultados que se querem alcançar. Uma política pode denotar um campo de atividade governamental, um propósito geral a ser realizado, uma situação social desejada, uma proposta de ação específica, uma norma ou normas que existem para determinada problemática, um conjunto de objetivos e programas de ação do governo para determinada área, ou pode ter como intento o produto/resultado de uma atividade governamental específica, o impacto real da atividade governamental ou o modelo/tecnologia em que se sustenta uma política governamental (Villanueva, citado por Saravia, 2006, p. 30). Importa, pois, perceber quais os tipos de políticas públicas que podem mudar a vida pública.

As políticas públicas, analisadas de acordo com diferentes perspetivas, podem ser conduzidas heurísticamente, enquanto arte de redescobrir a ação governativa e o modo como ela se processa em termos sistémicos ou como se desenvolve no tempo, ou ainda, como descoberta cognitiva do sentido, positivo ou negativo, de que as políticas públicas serão portadoras (Neves, 2013, p. 12).

Existem diferentes formas de se estudar uma política que decorrem da perspetiva do analista, nomeadamente, os estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e

explicar a génese e o desenvolvimento de políticas específicas; os estudos do processo das políticas, com enfoque nas etapas e na influência de diferentes setores no desenvolvimento de determinado assunto; os estudos de produtos de uma política, que pretendem explicar por que é que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre as diferentes áreas; os estudos de avaliação, que se localizam entre a análise da política e as análises para a política, podendo ser descritivos ou prescritivos; a informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados no sentido de ajudar os decisores políticos a tomarem as decisões; a análise de processo, onde se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; a análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de desenvolvimento da política, favorecendo determinadas ideias ou opções (Hogwood & Gunn citados por Saravia, 2006, p. 31).

As políticas públicas podem também ser estudadas em termos da tipologia das ações do Estado, Lowi (citado por Bouriche, 2006, p. 88) estabelece quatro tipos de políticas:

- As regulamentares, que estabelecem normas que regulam os comportamentos dos indivíduos;
- As distributivas, que dizem respeito à concessão de bens públicos;
- As redistributivas, que organizam a redistribuição dos rendimentos, a fim de fornecer aos mais desprotegidos as vantagens pecuniárias;
- As constitutivas, também chamadas de institucionais, que têm por objeto a promoção e a transformação das instituições estatais ou sociais.

Podemos encontrar quatro características que são comuns às políticas públicas: a componente institucional – a política é elaborada ou decidida por uma autoridade formal e legalmente constituída; o poder decisório – que compreende um conjunto sequencial de decisões, incide na escolha de fins e/ou meios, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades, podendo ter em vista metas de longo ou curto prazo; a componente comportamental – implica ação ou inação que se traduz no que o governo decide fazer ou não fazer; a componente causal – que envolve ações que produzem efeitos sobre o sistema político e social (Saravia, 2006, p. 31).

As políticas públicas incorporam dois elementos fundamentais: a ação e a intenção. Pode haver uma política sem uma intenção formalizada mas não existirá, certamente, uma política

positiva se não existirem ações que concretizem uma intenção ou um propósito oficial anunciado. Não há política pública sem ação, a não ser as políticas deliberadamente omissivas, referidas por Dye. As decisões políticas que todos os dias são tomadas em todo o mundo ocorrem em contextos organizacionais, cujas organizações se encontram ao serviço da sociedade, de acordo com regras de formulação que refletem, em maior ou menor grau, a teoria das decisões coletivas (Heidemann & Salm, 2009, p. 30).

Existem diferentes modelos que servem de referência aos decisores políticos, no que concerne à tomada de decisões. Vários modelos ou conjuntos de teorias de decisão têm sido propostos por estudiosos, com o intuito de se entender melhor como e porquê o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que se repercutirá na vida dos cidadãos (Heidemann & Salm, 2009, p. 34-35). Souza (2006, p. 29-35) destaca alguns desses modelos:

- 1) O Incrementalismo, desenvolvido por Lindblom em 1979, Caiden e Wildavisky em 1980 e Wildavisky em 1992, baseado em pesquisas empíricas, considera que os recursos governamentais disponíveis para a execução de uma dada política pública não surgem do nada, mas sim de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças substantivas nos programas públicos. As decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.
- 2) O *Garbage Can* ou “Lata de Lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen em 1972, que considera as escolhas de políticas públicas feitas à medida das alternativas já existentes, uma vez que existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não são devidamente ponderadas e analisadas, dependem das soluções de que dispõem os decisores políticos. Segundo este modelo, as organizações são formas anárquicas que combinam um conjunto de ideias pouco consistentes, operando num sistema de tentativa e erro - são as soluções que procuram os problemas.
- 3) O *Advocacy Coalition* ou Coalizão de Defesa, desenvolvido por Sabatier e Jenkins-Smith em 1993, que concebe a política pública como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que se articulam com os acontecimentos externos, os quais fornecem os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada medida a implementar. Cada subsistema é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos

recursos de que dispõem e pelos seus valores, crenças e ideias que constituem dimensões importantes do processo de formulação de políticas públicas.

- 4) O das Arenas Sociais que vê a política pública como uma iniciativa da *policy community*, comunidade de especialistas que se podem constituir em redes sociais e que estão dispostos a investir recursos variados esperando que, no futuro, uma política pública responda às suas causas. Para que uma determinada circunstância ou evento se transforme num problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito, a comunidade de especialistas pode chamar a atenção dos decisores políticos para os problemas divulgando: indicadores que mostrem a dimensão do problema; eventos, tais como, desastres ou repetição continuada do mesmo problema ou informações que mostrem as falhas da atual política ou dos seus fracos resultados.
- 5) O Equilíbrio Interrompido, desenvolvido por Baumgartner e Jones em 1993, defende que a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Pretende explicar a dualidade do sistema político: pode agir de forma incremental, mantendo o *status quo*, com mudanças ligeiras decorrentes dos ajustes resultantes da implementação e da avaliação e passar por fases de mudanças profundas que só ocorrem em períodos de instabilidade.
- 6) O Novo Gerencialismo Público que advém das políticas de restrição de gastos recentemente implementadas por vários governos e que introduziram novos formatos de políticas públicas voltadas para a procura da eficiência, que aliada à importância do fator credibilidade conduziu à delegação de parte da responsabilidade das instituições públicas, principalmente a de implementação, em organizações com independência política, de que são exemplo as parcerias público-privadas. A credibilidade desses órgãos independentes está na experiência técnica dos seus membros, o que permite manter a coerência e continuidade das medidas, impedindo que estas sejam submetidas às incertezas dos ciclos eleitorais.

Da análise dos diversos modelos explicativos podemos inferir que as políticas públicas: permitem identificar o que o governo pretende fazer e, com base na implementação, apurar o



que admite que efetivamente se realize; são materializadas através dos governos envolvendo diferentes níveis de decisão e vários atores tanto formais como informais; são ações intencionais com vista à concretização de objetivos, que não se limitam a leis e regras; têm impactos de curto prazo mas também de longo prazo.

Muitos teóricos defendem que no processo de definição de políticas públicas existe uma autonomia relativa do Estado, em que este tem um espaço próprio de atuação que, no entanto, se encontra “permeável a influências externas e internas” (Evans, Rueschmeyer & Skocpol, citados por Souza, 2006, p. 27). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades que proporcionam as condições para a implementação das políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades dependem de variados fatores, incluindo os diferentes momentos históricos que cada país atravessa (Souza, 2006, p. 27).

A operacionalidade das políticas públicas pode passar por objetivos gerais materializáveis ou por estratégias/ações específicas para atingir um determinado fim. A emergência destas políticas, do ponto de vista analítico, pode ser considerada como um ciclo deliberativo formado por vários estágios, constituindo um processo dinâmico e de aprendizagem. A abordagem das políticas públicas por fases ou estágios é uma das formas mais comuns para a caracterização do seu processo de produção (Cardim, 2009b). “Na análise sequencial, as políticas públicas podem-se examinar pela sequência dos elementos constitutivos da política, desde a sua génese até ao seu desaparecimento” (Neves, 2013, p.12).

Para Sarmento (citado por Neves, 2013, p. 12) a fase inicial de um processo de políticas públicas é a perceção dos problemas, com passagem posterior à agenda política, de acordo com os seguintes modelos: 1) mobilização – representações coletivas, 2) oferta pública – de que são exemplo os períodos eleitorais, 3) mediatização – papel dos média, 4) antecipação – iniciativa das autoridades políticas, 5) corporativismo – procura por categorias, com pressão junto do poder político. Segundo o mesmo autor, seguem-se as fases:

- Estudo e Escolha de Soluções – é a fase do planeamento e organização, envolve cenários, custos, constitucionalidade de medidas legislativas, impacto, trata-se da preparação para por em prática a política pública;
- Execução das Políticas – é quando efetivamente se põem em prática as políticas, envolve um conjunto de ações com vista a atingir os objetivos estabelecidos por cada política. Os

planos, programas e projetos são executados pelas instâncias responsáveis, sendo colocados à sua disposição os recursos financeiros, os meios administrativos e as equipas técnicas;

- Avaliação das Políticas Públicas – consiste no controlo *à posteriori*, onde é efetuada uma avaliação pluralista e uma mobilização do empenhamento, é também a ocasião propícia para se proceder à (re)democratização da decisão pública;
- Esgotamento do Problema – que ocorre com a realização do programa administrativo.

As políticas públicas implicam sempre escolhas que podem ter por base vários fatores, nomeadamente, a identificação pelos governos dos fracassos do mercado, o conhecimento das preferências dos cidadãos sobre os bens públicos, a conceção ética sobre o bem-estar da sociedade, a análise da eficiente afetação de recursos a um objetivo concreto. Os processos que servem de suporte à decisão política, dada a sua relevância, foram também alvo de análise por parte dos académicos tendo-se desenvolvido várias teorias. Neves (2013, p.13) apresenta como exemplos:

- A Teoria da Escolha Social (*Social Choice*) que se baseia na análise das regras de decisão coletiva e dos axiomas que as satisfazem ou que são mutuamente incompatíveis – teve como mentores Kenneth Arrow e Amartya Sen em 1951;
- A Teoria da Escolha Pública (*Public Choice*) que considera que os atores políticos devem ser modelizados como prosseguindo de forma racional os seus interesses pessoais – tem como fundamentos a teoria da democracia de Schumpeter em 1943 e desenvolvimentos com Anthony Downs em 1957, James Buchanan e Gordon Tullock em 1962 e, mais recentemente, com Mueller em 2003.

As escolhas coletivas pressupõem a existência de um interesse público expresso por votação/deliberação, com regras próprias dependentes do tipo de decisões. Nem todas as escolhas são, porém, de igual valor para todos. Por detrás destas escolhas estão princípios de afetação que são decisões associadas a melhoramentos em que todos podem ganhar, as chamadas decisões de soma positiva, que implicam a distribuição dos ganhos, mas também princípios de redistribuição, em que uns indivíduos ficam melhor enquanto que outros podem ficar pior, são decisões de soma nula ou mesmo negativa. “Em contextos de incerteza as escolhas públicas ganham menor consistência técnica e exigem maior opção política. Não

admira, pois, que as teses liberais ganhem nesta conjuntura maior desenvolvimento” (Neves, 2013, p. 14).

#### **2.1.4 Avaliação**

A temática deste trabalho situa-se no campo da avaliação de políticas públicas, pelo que, a abordagem desta fase do processo de desenvolvimento de políticas públicas assume particular relevância. Não existe consenso no mundo científico quanto à definição de avaliação de políticas públicas, à semelhança do que se passa em relação ao conceito de políticas públicas. Assim, apresentam-se os contributos de alguns autores sobre esta temática.

A avaliação das políticas públicas constitui-se como uma atividade da ciência social que recolhe, analisa, interpreta e comunica informação sobre o trabalho e a eficácia de políticas. É um mecanismo para monitorizar e sistematizar as políticas ou programas. Os avaliadores analisam o *output* e o *outcome*, ou seja, o resultado e o impacto (Rocha, 2010, p. 142), tendo em linha de conta as externalidades que umas políticas têm sobre outras e as transformações diretas no sistema em que se atuou.

Para Vedung (2010, p. 264) o conceito de avaliação é nebuloso e, de uma forma minimalista, define-a como uma avaliação retrospectiva e cuidadosa de intervenções do setor público, da sua organização, conteúdo, implementação e resultados, que se destina a desempenhar um papel em situações práticas futuras.

Weiss (1999, p. 469) considera que o propósito da avaliação é ajudar as pessoas e as organizações a melhorarem os seus planos, políticas e práticas em benefício dos cidadãos. Para o autor, a avaliação pretende influenciar a forma como as agências governamentais, as organizações sem fins lucrativos e as empresas resolvem os problemas da sociedade.

De acordo com Trevisan e van Bellen (2008, p. 535), a avaliação pode ser considerada como “uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido”. A sua finalidade é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade da política e proporcionar informação que seja credível e útil para incorporar

a experiência adquirida no processo de tomada de decisão, permitindo aos decisores fundamentar as suas deliberações e prestar contas sobre as políticas públicas.

A avaliação pode ser considerada como a fase do processo das políticas públicas em que se estuda a transformação de uma política pública num resultado concreto, tendo em consideração os meios empregues e os objetivos atingidos. O detalhe da avaliação vai depender do avaliador e do propósito da avaliação, ou seja, do que se pretende fazer com a informação obtida (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 217).

Considerada por muitos cientistas como a última etapa do chamado ciclo das políticas, a avaliação pode ser definida como atividade destinada: a apurar os resultados de um processo que se concluiu; a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para melhorar políticas e/ou programas que estão a decorrer; à prestação de contas e à responsabilização dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability* (Faria, 2005, p. 97-98).

A avaliação possibilita a medição da eficiência e da eficácia das ações, a transparência do processo, o acompanhamento, a realização de estudos, pesquisas e diagnósticos, contribuindo para a formulação das políticas públicas e para fomentar novos patamares de desenvolvimento, favorecendo a participação, o controle social e uma gestão otimizada das políticas. Legitima as decisões das organizações governamentais e a continuidade dos seus programas, garantindo a credibilidade dos projetos que passam a ter sustentabilidade política, pois são fomentados na transparência da gestão pública e na satisfação dos cidadãos (Amoras & Rodrigues, 2009, p. 135-136). Mas se os governos podem aproveitar os resultados da avaliação para legitimar as suas próprias políticas e utiliza-los como ganho político, esses resultados também podem ser um problema para os governantes, porque podem causar constrangimentos públicos, uma vez que “as informações e os resultados das avaliações podem ser usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos” (Trevisan & van Bellen, 2008, p. 536).

Os estudos de avaliação de políticas públicas desenvolveram-se em diversas fases. O *boom* da avaliação de políticas e programas públicos aconteceu nos Estados Unidos, na década de 1960. Na Europa, a Suécia e a Alemanha foram os pioneiros na avaliação dos programas governamentais. Para Wollmann (2003, p. 13-14) existiram três fases no desenvolvimento da

avaliação de políticas públicas associadas à reforma do setor público. A primeira onda de avaliação durante os anos 1960 e 1970, a segunda onda a partir de meados da década de 1970, e uma terceira onda relacionada com o movimento do *New Public Management* (NPM).

#### Primeira onda – Período do Planeamento

Durante os anos 1960 e 1970 a preocupação com o Estado Social (*welfare state*), a necessidade de implementar políticas proativas e a vontade de modernizar a estrutura administrativa e política levaram a que a ênfase política da avaliação se centrasse sobre a função de informação. O foco era a melhoria dos programas, e os dirigentes políticos tinham interesse em utilizar a avaliação como mecanismo de *feedback*. A avaliação emergiu como um elemento de racionalismo radical, os problemas deviam ser analisados totalmente antes dos governos decidirem intervir. As decisões importantes só deviam ser tomadas depois da análise política ter sido efetuada e se terem obtido respostas para uma série de questões. A avaliação, ao superar o problema de *deficit* de compreensão acerca da ação governamental e do seu impacto, deveria garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e dos programas. A pesquisa avaliativa era encarada predominantemente como ferramenta de planeamento, foi institucionalizada como um modelo de características *top-down* (Wollmann, 2003; Vedung, 2010; Trevisan & van Bellen, 2008; Faria, 2005).

#### Segunda onda – Período da contenção

A crise económica e orçamental desencadeada em todo o mundo pelo primeiro choque petrolífero de 1973 conduziu a políticas de contenção orçamental e eficiência de custos. O foco da avaliação passou da função de informação para a de realocação devido a fatores políticos e económicos específicos, tendo havido também uma mudança nos atores políticos dominantes, os atores principais já não eram os dirigentes políticos mas sim quem executa os programas e as políticas. O objetivo da avaliação das políticas públicas foi redefinido, passando a ter um papel importante na redução das políticas e na maximização da eficiência dos *inputs*, passou a funcionar como indicador dos programas que podem ser suprimidos ou reduzidos, das consequências da privatização de determinadas atividades públicas, da necessidade de reorganizar programas e atividades públicas de forma a obter mais rendimento. Nesta fase, as avaliações funcionavam como palco apropriado para a democracia deliberativa que iria aprofundar a democracia representativa, pois a participação dos atores políticos nos diálogos avaliativos produzia um efeito colateral, a longo prazo, que os iria

transformar em cidadãos mais preparados e motivados, fortalecendo a democracia representativa. O paradigma *top-down* foi, assim, progressivamente revertido, abrindo espaço para o desenvolvimento de abordagens e metodologias *bottom-up* (Wollmann, 2003; Vedung, 2010; Trevisan & van Bellen, 2008; Faria, 2005).

#### Terceira onda – Período do *New Public Management*

As crises orçamentais cada vez mais prementes em muitos países e a predominância do movimento do *New Public Management* (NPM) no discurso e na prática internacional, durante o final dos anos 1980 e 1990, levaram a uma nova forma de pensar a avaliação das políticas públicas, colocando-a ao serviço da reforma do setor público. A nova gestão pública e as suas reformas institucionais, cujos conceitos e ferramentas são baseados no setor privado, introduzem procedimentos avaliativos, tais como, a avaliação do desempenho, a medição de resultados, a monitorização e o controle. Neste período, a função da avaliação de políticas passa a ser de legitimação com uma nova mudança nos atores dominantes, a avaliação é orientada para o cliente e não para as partes interessadas - atores políticos e executores dos programas e políticas. O cliente tem o direito de saber como os agentes políticos gastam os dinheiros públicos. Este tipo de avaliação permite responsabilizar os governantes pela utilização de recursos, através da verificação da eficácia da economia e da eficiência dos custos. Os avaliadores são transformados em auditores, privilegiando-se a medição dos resultados. A avaliação assumiu novas expressões: prestação de contas - *accountability*, medição de desempenho, avaliação de satisfação do consumidor, garantia de qualidade e *benchmarking* (Wollmann, 2003; Vedung, 2010; Trevisan & van Bellen, 2008; Faria, 2005).

Vedung (2010, p. 265-274), que chama à primeira onda avaliativa de Wollmann “onda orientada para a ciência”, à segunda “onda orientada para o diálogo” e à terceira “onda neoliberal” considera que existe, ainda, uma quarta onda que denomina de “onda das evidências”.

#### Quarta onda - Onda das evidências

Em todos os países do atlântico norte, por volta de 1995 e nos países nórdicos em 2000, surge um novo movimento, ainda não tão forte como o da onda orientada para a ciência na década de 1960 e como o da onda neoliberal das décadas de 1980 e 1990, que considera que a avaliação deve ser focada nas provas/evidências. Os defensores deste movimento exigem que

as atividades do governo se baseiem no sucesso - o que importa é o que funciona e o que funciona é chamado de evidência. Este movimento pretende evidenciar a experiência científica em detrimento dos julgamentos profissionais, tende a estruturar o campo das ciências sociais do ponto de vista da metodologia e não do ponto de vista político, administrativo ou orientado para o cliente. Baseia-se na racionalidade e nos meios que devem ser utilizados para atingir os fins, onde a tarefa da avaliação é melhorar e disseminar o conhecimento desses meios. As lições aprendidas com base nas evidências ao nível dos *outcomes* permitem efetuar revisões sistemáticas em todas as áreas sociais e políticas. A revisão sistemática é uma ferramenta usada para resumir, avaliar e comunicar os resultados e as implicações de uma grande quantidade de pesquisas e informações. O propósito de uma revisão sistemática é proporcionar a melhor evidência disponível sobre os prováveis resultados de várias ações. É, portanto, uma ferramenta de apoio à tomada de decisão, fornecendo uma avaliação independente, imparcial e objetiva de evidências.

A avaliação, nas últimas décadas, tem vindo a ganhar relevância e centralidade, já que está cada vez mais presente nos processos de análise das políticas públicas, tendo um papel de destaque nas reformas do setor público. No entanto, mesmo sendo reconhecida como uma ferramenta importante não é, ainda, considerada como procedimento indispensável nos processos de gestão (Trevisan & van Bellen, 2008, p. 539).

Se não forem criadas intencional e meticulosamente as condições para disponibilizar as informações necessárias aos processos avaliativos, os resultados da avaliação podem comprometer todo o esforço despendido e não corresponder às expectativas criadas (Cotta citado por Faria, 2005, p. 102). Alguns dos fatores que podem interferir na utilização dos resultados da avaliação são: 1) a existência de crenças, interesses e conflitos na organização que gere o programa; 2) a ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; 3) mudanças no pessoal encarregado, com diferentes pontos de vista; 4) eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização, que pode impedir a adoção das recomendações feitas aquando da avaliação; 5) mudanças nas condições externas, tais como, cortes orçamentais e alterações do quadro político (Weiss, citado por Faria, 2005, p. 102).

A consciência de que existem problemas que podem afetar os resultados da avaliação é muito importante, uma vez que permite desencadear os procedimentos necessários para os eliminar ou minorar, possibilitando extrair o máximo partido da utilização da avaliação. Afastados ou reduzidos esses problemas, a avaliação transforma-se numa ferramenta muito útil ao apoio à tomada de decisões. Weiss (1998, p. 23-24) considera que quanto à sua utilização, a avaliação pode ser classificada como:

- Instrumental – quando se pretende por em prática os resultados da avaliação, a fim de se tomarem decisões mais sábias. Implica um bom trabalho, por parte do avaliador, no que concerne à compreensão do programa e dos seus problemas, à realização do estudo e na comunicação dos resultados. A avaliação deve produzir resultados que influenciem o programa e as próximas decisões. Ela dá suporte para que se decida pela ampliação, continuidade, ou até mesmo pela descontinuidade de um programa, bem como por modificar as suas atividades, ou dar nova formação aos recursos humanos;
- Conceitual – é normalmente utilizada pelos técnicos que localmente executam o programa e mesmo que os resultados não possam ser aplicados na altura em que o estudo é divulgado, os técnicos adquirem novas ideias e conhecimentos que podem mudar o entendimento sobre o que o programa é e faz. O seu envolvimento no processo de avaliação permite-lhes identificar os pontos fortes e fracos e as possíveis direções para a ação que poderão implementar quando as condições organizacionais se tornarem favoráveis;
- Instrumento de persuasão – é utilizado quando se pretende mobilizar apoio para uma posição que os decisores políticos já têm sobre as mudanças necessárias a implementar no programa, uma vez que conhece o que está errado e o que é preciso fazer para resolver o problema. Os decisores utilizam a avaliação para legitimar a sua posição e ganhar adeptos;
- Esclarecimento – resulta da acumulação de conhecimentos que advêm de avaliações efetuadas a tipos semelhantes de programas, que produzem impacto sobre as redes de profissionais, sobre os decisores políticos, sobre os *média*, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições, pautando, assim, a agenda governamental. Este é um tipo de influência que ultrapassa a esfera mais restrita das políticas e dos programas avaliados.



A informação sobre os resultados da avaliação, que é essencialmente divulgada através do relatório final da avaliação, tem interesse para um público variado. Além das entidades diretamente envolvidas no programa/ação avaliado, podem também estar interessados nessa informação entidades que pretendam conhecer projetos de sucesso que possam financiar ou aperfeiçoar programas similares de que são responsáveis e ainda cientistas sociais e outros avaliadores que pretendam aprender com as descobertas e com as metodologias utilizadas. A realização e divulgação dos relatórios de avaliação é muito importante porque, para além de tornar a informação acessível a todos, pode servir para fomentar o debate público em torno das alternativas de intervenção governamental para diferentes realidades sociais (Trevisan & van Bellen, 2008, p. 540).

As questões de ordem metodológica e as diferentes maneiras de classificar a avaliação de políticas públicas têm sido abordadas pelos cientistas, ao longo das últimas décadas, nos estudos realizados sobre os processos de avaliação de políticas públicas. Cotta (citado por Faria, 2005, p. 101) considera que a avaliação pode ser classificada em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, *inputs*, processos e resultados).

Na classificação em função do *timing*, Wollmann (2003, p. 23) considera a avaliação *ex-ante*, a *ongoing* e a *ex-post*. A avaliação *ex-ante* tem como função pré-avaliar as alternativas para a implementação de políticas e antecipar os resultados e consequências da aplicação da política, apresentando como exemplo, as avaliações de impacto ambiental. Para Trevisan e van Bellen (2008, p. 541), este tipo de avaliação é também muito utilizado pelos organismos que têm a seu cargo os programas económicos e financeiros, em que a avaliação incide sobre análises de custo/benefício, de custo/efetividade e de taxas de retorno económico.

A avaliação *ongoing* é uma avaliação contínua ou formativa que tem a tarefa de monitorizar e controlar os processos e resultados, ainda provisórios, de programas de políticas e medidas, no decurso da sua implementação, ou seja, quando a sua realização ainda está em curso. O objetivo é dar suporte e *feedback* aos decisores políticos e aos gestores de projetos, com intuito de melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. A ênfase é

dada à aplicação direta dos resultados. Este tipo de avaliação constitui um elemento central na corrente da NPM.

A avaliação *ex-post* constitui a variante clássica da avaliação de programas de políticas públicas, particularmente no tipo de pesquisa de avaliação de pleno direito. É efetuada posteriormente à implementação do programa e pretende-se estudar a eficácia e o valor geral do mesmo. Valoriza-se a objetividade e a credibilidade dos *outcomes* em detrimento da aplicabilidade direta dos resultados.

Thoenig (citado por Faria, 2005. p. 102) sugere, em certas circunstâncias, a utilização de “avaliações informais” que poderiam tornar possível a introdução de ajustes e mudanças sem atrair a atenção de grupos de interesses tanto internos como externos, uma vez que estes grupos podem ser tentados a utilizar uma avaliação formal como oportunidade para influenciar a decisão política.

Quanto à posição do avaliador relativamente ao objeto a avaliar, a avaliação pode ser interna quando é realizada pela própria entidade num exercício de autoavaliação. É um procedimento fundamental durante a monitorização que faculta *feedback* ao sistema. A avaliação externa é iniciada e conduzida por uma organização externa que não está envolvida com a execução e implementação do programa. Esta unidade de avaliação externa pode ser governamental ou uma organização expressamente criada para essa função. Pode ainda existir uma situação intermédia em que a entidade que tem por missão executar e implementar os programas contrata “alguém de fora”, tal como, uma empresa ou um instituto de pesquisa para efetuar a avaliação mas acompanha o processo e é detentora dos resultados (Wollmann, 2003, p. 21-22).

A avaliação, ao ser realizada internamente pode perder a objetividade devido ao envolvimento nas atividades mas, pelo facto de existir profundo conhecimento do programa, o avaliador interno pode dispor de informações relevantes para o processo avaliativo. O avaliador externo, por não possuir laços de dependência com o financiador da avaliação, nem com quem deve prestar contas acerca das atividades do programa, possui maior liberdade para realizar o seu trabalho e apresentar resultados mais credíveis e conclusivos. Também seria importante uma participação ativa da população nos processos avaliativos mas, para que tal

aconteça é necessário que o poder político crie mecanismos que permitam essa participação e que a população, em geral, se envolva e interesse pelos programas políticos, procurando efetivar e legitimar a sua participação no processo avaliativo (Amoras & Rodrigues, 2009, p. 137).

A avaliação de uma política pública pode, também, ser classificada relativamente aos seus objetivos. Trevisan e van Bellen (2008, p. 546) distinguem três modalidades: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto.

A avaliação de metas tem como propósito medir o sucesso alcançado com a implementação de um programa. As metas são os resultados imediatos que se pretendem atingir com determinado programa. Esta avaliação pode ser considerada *ex-post facto*, pois prevê a atribuição de valores a um conjunto de metas e o êxito do programa é definindo em função do cumprimento dessas metas. Algumas limitações deste tipo de avaliação são: dificuldade em especificar as metas de forma precisa; dificuldade em selecionar as metas a incluir no processo de avaliação; alteração das metas durante a execução do programa.

A avaliação de processo foca a sua análise na estrutura do programa e nos instrumentos que utiliza. Visa acompanhar e avaliar a implementação dos programas, identificando pontos fortes e fracos e diagnosticando problemas. Uma vez que ocorre em simultâneo com o desenvolvimento do programa, as informações produzidas permitem incorporar mudanças e proceder à reprogramação.

A avaliação de impacto salienta os efeitos ou impactos que os programas produzem sobre a sociedade, isto é, para além dos beneficiários diretos da intervenção pública. Pretende identificar as mudanças e determinar em que medida essas mudanças ocorrem na direção desejada. Estabelece uma relação causa-efeito entre as ações de um programa e o resultado final obtido e entre estas e a ação pública realizada por meio da política. Devido à sua natureza, esta avaliação é também *ex-post facto*.

Os modelos de avaliação encontrados são vários e diferem consoante o autor. Segundo Rocha (2010, p. 143-146) os modelos baseiam-se em critérios de avaliação: uns incidem sobre os processos e visam aferir a equidade e a legitimidade das políticas públicas; outros designam-se substantivos e visam avaliar as políticas, os programas e o seu mérito; outros são

económicos e pretendem avaliar produtividade e eficiência através das relações custo/eficácia e custo/benefício.

Os critérios de avaliação baseados no processo podem avaliar aspetos como a legalidade, valores democráticos, a representatividade dos programas ou a participação dos destinatários no programa.

Os critérios substantivos podem ser de cinco tipos:

- 1) Com base nos objetivos prosseguidos – em que a avaliação se faz por comparação entre os objetivos conseguidos e os objetivos previstos. Nesta avaliação não são considerados os custos, como tal, esta não é uma avaliação económica.
- 2) Com base em objetivos laterais – Considerando que as intervenções públicas podem produzir resultados para além dos que são pretendidos, neste tipo de avaliação, embora os objetivos definidos para a política pública sejam o cerne principal da investigação, consideram-se também os efeitos ou resultados não previstos ou não pretendidos, em que uns são positivos e outros negativos;
- 3) Critério dos clientes – Este tipo de avaliação baseia-se na ideia de que os serviços são prestados aos cidadãos/clientes, pelo que compete a estes avaliá-los. Os clientes são questionados acerca do grau de satisfação com determinadas políticas para se conseguir avaliar se o programa satisfaz as suas necessidades, desejos ou expectativas. Esta avaliação deve ser complementar de outros modelos, uma vez que se baseia nas opiniões expressas pelos clientes;
- 4) Critérios dos stakeholders – A avaliação das políticas é realizada tendo em consideração os atores com interesses ou afetados por determinada intervenção política. Permite obter consensos, já que é considerada a opinião dos diferentes grupos envolvidos/abrangidos por uma determinada intervenção pública;
- 5) Critérios profissionais – A avaliação é feita pelos profissionais envolvidos na definição e execução dos programas, que avaliam os seus próprios programas ou outros programas dentro da sua área específica - *peer review*.

Os critérios económicos considerados pelo autor são:

- 1) Economia – A avaliação dos programas é centrada nos custos;
- 2) Produtividade – Neste tipo de avaliação, as políticas são analisadas tendo em conta a relação entre os *outputs* e os seus custos;

- 3) Eficiência – A eficiência é avaliada em termos de relação custo/eficácia ou de custo/benefício.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2009, p. 219-221) os modelos de avaliação são classificados em três grandes categorias: avaliação administrativa, avaliação judicial e avaliação política.

A Avaliação administrativa, em regra desenvolvida por departamentos governamentais ou que dependem do governo, ou ainda empresas de consultadoria contratadas pelos governantes, consiste na análise da eficiência de serviços prestados pelo Estado. Pretende demonstrar que as políticas produzem resultados com o mínimo de custos possível. Estes estudos são muito técnicos e complexos, pelo que, pressupõem acesso a informação precisa sobre a execução dos programas para possibilitar a comparação dos custos e resultados, durante o decurso do programa e entre diferentes departamentos. Para os autores, este tipo de avaliação pode subdividir-se em cinco subtipos:

- 1) Avaliação de processo – incide sobre as normas e procedimentos operacionais e pretende aferir se um processo pode ser melhorado para o tornar mais eficiente e eficaz;
- 2) Avaliação de esforço – pretende medir os *inputs* do programa, ou seja, os custos do programa ao nível dos diferentes recursos utilizados, com o propósito de avaliar a eficiência e qualidade do serviço prestado;
- 3) Avaliação do grau de realização – pretende medir os *outputs*, ou seja, os resultados dos programas, com intuito de determinar o que é produzido, independentemente do que estava inicialmente previsto;
- 4) Avaliação de eficiência – Pretende aferir se com os mesmos *inputs* se poderia aumentar os *outputs* mantendo a sua qualidade. Este tipo de avaliação tem importância acrescida em situações de restrição orçamental;
- 5) Avaliação de eficácia – pretende-se saber se o programa faz tudo o que era suposto fazer. Os resultados de um programa são comparados com os objetivos inicialmente definidos para aferir do cumprimento dos mesmos ou da necessidade de fazer ajustes. Deste tipo de avaliação podem resultar propostas de alteração dos programas ou políticas.

A avaliação judicial incide sobre os aspetos legais da implementação dos programas. Este procedimento é realizado pelos órgãos judiciais e restringe a sua ação à fiscalização dos erros procedimentais na aplicação da lei, com intuito de prevenir possíveis conflitos entre as ações do governo e o que está legislado.

A avaliação política pode ser realizada por qualquer indivíduo com interesse na vida política, sendo por isso subjetiva. Neste tipo de avaliação, o objetivo é apoiar ou contestar as políticas do governo e não melhorá-las. As críticas ou os elogios também podem levar a alterações das políticas, mas esta influência só se faz sentir em determinados momentos, nomeadamente, em períodos de eleições, altura em que os cidadãos têm a oportunidade de se pronunciar sobre a *performance* do governo. As eleições e os referendos traduzem-se em avaliações informais dos cidadãos em relação à eficiência e à eficácia dos programas e das políticas dos governos. Os fóruns para consulta pública e os inquéritos com fins avaliativos, que podem abranger um número variado de participantes, também permitem conhecer as opiniões do público sobre determinados aspetos da política.

A avaliação, embora esbarre com interesses diversos e resistências institucionais, é uma das fases do processo de políticas públicas que tem adquirido relevância e que, gradualmente tem conquistado o seu espaço e se tem vindo a impor como uma etapa crucial no apoio às decisões políticas. O trabalho dos avaliadores é importante, uma vez que permite identificar o que está e o que não está a funcionar corretamente nos programas públicos e os problemas existentes nas atividades desenvolvidas, propondo correções para melhorar as ações públicas. No entanto, a avaliação, por si só, não deve ser encarada como o único meio a ser utilizado pelos gestores dos programas para encontrar soluções para os problemas identificados, mas sim como mais um instrumento para esse fim (Amoras & Rodrigues, 2009, p. 137).

Os avaliadores nunca vão conseguir suplantam os decisores políticos, nem retirar os políticos dos processos de elaboração de políticas públicas. A avaliação não é o elemento decisivo, por vezes os decisores políticos utilizam a informação da avaliação para melhorar a forma e o detalhe da política, mas na maioria dos casos os interesses e as ideologias levam-nos em diferentes direções. As políticas são o sistema que as democracias têm para reconciliar interesses divergentes e alcançar condições que sirvam a um maior número de pessoas, por um período de tempo mais extenso. Para os avaliadores interporem as suas leituras dos problemas e as suas preferências no sistema, reacende-se o velho debate acerca da incompatibilidade da democracia com a proficiência. No entanto, as políticas públicas, provavelmente, teriam muito a ganhar se os funcionários prestassem mais atenção a determinadas evidências, nomeadamente, o tipo de intervenções que foram implementadas com sucesso, os elementos da política que estão associados a melhores *outcomes*, o tipo de

pessoas abrangidas pela política e os custos relativos da implementação de soluções alternativas. Os avaliadores necessitam redobrar os seus esforços para conseguir que a sua mensagem seja ouvida. Disseminar a informação de forma a fazê-la chegar a todos os atores políticos, não é tarefa fácil nem se consegue de um momento para o outro. É necessário investir tempo, intelecto e energia, a fim de chegar às pessoas cujas ideias fazem a diferença na política. A comunicação deve ser uma conversa de duas vias, contínua e sustentada ao longo do tempo, em que os avaliadores devem falar mas também ouvir para conseguirem entender as interpretações e perceções dos decisores políticos. Porém, os resultados da avaliação das políticas públicas não devem ser só divulgados nas salas e corredores do poder, eles devem também ser dados a conhecer ao público em geral porque uma informação pública é um importante suporte de informação política (Weiss, 1999, p. 470-471).

## **2.2 Evolução do sistema educativo Português: influência na formação de professores**

Importa analisar como evoluiu o sistema de ensino em Portugal, com intuito de entender a necessidade que surgiu nas últimas décadas do século passado de profissionalizar professores para dar resposta à carência de quadros especializados nos ensinos básico e secundário.

O conhecimento sobre a existência de escolas no futuro território português remonta ao século XI e reporta-se à Sé de Braga, com quatro alunos, e a um seminário para rapazes junto à Sé de Coimbra. O ensino em Portugal, tal como nos restantes países da Europa, teve início na Igreja. O currículo das escolas episcopais começou por incluir apenas a aprendizagem da leitura e da escrita, mas evoluiu para a aprendizagem também da gramática e de noções de lógica, retórica, música e aritmética. A primeira reforma do ensino ocorre na segunda metade do século XIII, com a permissão da abertura das lições a pessoas externas ao mundo eclesiástico (Carvalho, 1986, p. 16-17).

No século XVI inicia-se uma nova fase da escolarização, surgem as primeiras instituições destinadas ao ensino de crianças e jovens em função da idade e as primeiras preocupações pedagógicas com o sucesso da aprendizagem. O grande pedagogo João de Barros cria uma “cartilha de aprendizagem” muito inovadora, que incluía ilustrações, denominada Gramática de Língua Portuguesa com os Mandamentos da Santa Madre Igreja. No século XVII, Coménio na Didática Magna, apresenta-se como precursor dos atuais ideais pedagógicos ao enfatizar a democratização do ensino, afirmando que deveriam ser enviados às escolas não

apenas os filhos dos ricos ou dos cidadãos principais, mas todos por igual, ricos e pobres, rapazes e raparigas, em todas as cidades, aldeias e casais isolados. No século XVIII as ações educativas deixam de estar exclusivamente sobre a supervisão da Igreja com a criação, pelo Marquês de Pombal, do Sistema Nacional de Ensino que torna estatal o ensino primário. No entanto, esta medida não era ainda extensiva a toda a população. O conceito de obrigatoriedade escolar surge com a carta constitucional de 1826 que conferia entre os direitos civis e políticos, o direito à frequência da instrução primária. Passos Manuel reafirma, em decreto publicado em 1836, essa obrigatoriedade passando para os pais a responsabilidade do cumprimento dessa obrigação e delegando nos municípios, nos párocos e nos professores a missão de persuadir os descuidados a cumpri-la. No entanto, a frequência escolar não se efetivou de acordo com o esperado (Mendonça, 2006, p. 4-8).

A ideia da escola para todos, subjacente ao discurso liberal, ganha relevo na transição do século XIX para o século XX, altura em que a escola assume papel central no projeto de homogeneização cultural, centrado na ideia de Estado-Nação e dirigido pela elite política e intelectual da época. No entanto, as ações práticas não se harmonizavam com o enorme investimento simbólico na esfera da educação. Esta não era mais do que uma construção retórica da educação, estava-se, ainda, perante uma potencial escola de massas (Pintassilgo & Mogarro, 2003, p. 52).

Durante a primeira República (1910-1926) não se aspirava à democratização do ensino mas sim à “democratização cívica da frequência escolar” (Prost citado por Pintassilgo & Mogarro, 2003, p. 52), considerava-se necessário que todos acessem a um nível mínimo de instrução para se integrarem de forma cívica na sociedade republicana. Mas, o pensamento pedagógico deste período é o que mais se aproxima da ideia moderna de escola para todos. Pintassilgo & Mogarro (2003, p. 53), parafraseando João de Barros, definem escola para todos como um direito de todos os indivíduos a um mínimo de educação, que se constitui como um dever que ao Estado se impõe.

No período de transição da República para o Estado Novo, entre meados da década de 1920 e a década de 1930, surgem importantes debates sobre a chamada escola única, com perspectivas meritocráticas. Sampaio (citado por Pintassilgo & Mogarro, 2003, p. 54) define que a organização da escola única ou selecionada assenta em dois princípios: a igualdade das



crianças perante a instrução e a seleção pelo mérito, afirmando que escola para todos não significa que todos atinjam os altos postos de comando. A escola única reivindica para todos, ricos, pobres, nobres e plebeus o direito de se educarem e instruírem gratuitamente. “A escola única não tem apenas como objetivo a difusão de conhecimentos e a elevação do nível mental da sociedade, ela visa a criação dum escol intelectual e de elites” (Sampaio citado por Pintassilgo & Mogarro, 2003, p. 55).

O início do Estado Novo, nos anos 1930, conduziu a um retrocesso no processo de construção da escola para todos. A política educativa implementada assumiu o carácter discriminatório da escola como um facto natural. Esta situação tende a altera-se após a segunda guerra mundial com o alargamento da escolaridade obrigatória para 4 anos, entre 1956 e 1960, e para 6 anos, em 1964 e ainda com a criação do ciclo preparatório do ensino secundário em 1967. Mas é no início da década de 1970, com a reforma de Veiga Simão que, sob a sigla da democratização do ensino, se deu início ao projeto de unificação do ensino e à realização efetiva do princípio da igualdade de oportunidades, tentando dar resposta à crescente procura de educação por parte dos diferentes setores sociais, cada vez mais conscientes das possibilidades de ascensão social que a escolarização lhes poderia proporcionar (Pintassilgo & Mogarro, 2003, p. 56). Contudo, “a evolução recente do sistema educativo português está indelevelmente marcada pela mudança do regime político em abril de 1974 e pelas consequências que o restabelecimento da democracia e o processo histórico posterior provocaram em todos os sectores da vida social” (Barroso, 2003, p. 65). É após a revolução de abril de 1974 que ocorre, efetivamente, a massificação do ensino e que “pela primeira vez se torna possível um aprofundamento do conceito de democratização do ensino na sua multidimensionalidade, com uma particular atenção a dimensões até aí esquecidas” (Pintassilgo, 2003, p.135). O texto constitucional de 1976 consagrou os princípios fundamentais a que obedecia o sistema educativo e também o direito à educação, ao ensino e à cultura, com base no princípio da liberdade e igualdade de todos, em termos de oportunidade de acesso e de êxito.

Para Barroso (2003, p. 66-74) o processo de construção institucional do nosso sistema educativo, entre 1974 e 2002, passou por quatro grandes ciclos temporais: revolução, normalização, reforma e descontentamento.

### Primeiro ciclo: Revolução

Este ciclo decorre entre abril de 1974 e 1976 e é caracterizado por uma forte participação social, muito partidarizada, que pretendia eliminar o passado antidemocrático e disputar a primazia na definição de um modelo futuro, era uma época onde reinava a ingovernabilidade. No domínio da educação, podem-se considerar dois movimentos: uma tentativa institucional que pretendia conceber e aplicar mudanças educativas que configurassem um modelo educativo emergente, adequado à construção de uma democracia socialista e um movimento social que punha em causa a lógica reformista do Estado, antecipando-se aos seus desígnios e consumando as mudanças, independentemente de qualquer alteração dos normativos.

### Segundo ciclo: Normalização

Este período, que se estende até 1986, é marcado pelas primeiras eleições legislativas, pela aprovação da constituição, pela integração de Portugal na União Europeia e pela lei de bases do sistema educativo. Na área da educação, o Estado pretendia recuperar o poder, o controlo e a sua administração sobre o ensino, introduzindo critérios de racionalidade técnica na decisão política, nomeadamente, por meio do reforço das estruturas e dos processos de planeamento.

### Terceiro ciclo: Reforma

Estende-se até final do século XX e foi dominado pela ascensão e queda do mito da reforma. A aprovação, em 1986, da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), ao introduzir um quadro normativo amplo e coerente que estabelece a organização e as estruturas do sistema educativo, permitiu fechar o ciclo da normalização da política educativa e abrir uma nova fase, centrada no propósito de realizar a reforma educativa. Foram legisladas medidas como: a unificação do ensino secundário geral, o prolongamento do ensino secundário complementar, o ensino superior politécnico, a criação das escolas superiores de educação, os modelos de gestão democrática das escolas, o prolongamento da escolaridade obrigatória para 9 anos.

Segundo o autor, este ciclo pode-se dividir em dois grandes períodos: o primeiro, dominado por um certo “messianismo reformista” e que teve como protagonista o ministro Roberto Carneiro, perdurou entre 1985 e 1995, durante a vigência dos governos sociais-democratas e pretendia pôr em marcha uma reforma global que aspirava resolver, finalmente, os problemas da educação e criar o “homem novo”. Esta reforma teve por base um modelo normativo-dedutivo, do tipo *top-down*, alicerçado numa conceção determinista da mudança, com um

discurso modernizador que pretendia assegurar a integração plena de Portugal na União Europeia. Destacam-se, neste período, medidas como a contenção do acesso ao ensino superior público, um forte estímulo à abertura de estabelecimentos de ensino superior privado e a criação das escolas profissionais. O segundo período, que decorre entre 1996 e 2000 e que teve como protagonista o ministro Marçal Grilo, procurava demarcar-se da estratégia reformista anterior, caracterizando-se por uma política de geometria variável supostamente assente na clareza e consensualidade dos princípios e na flexibilidade da ação. Este período ficou marcado pela apresentação da proposta do “Pacto Educativo para o Futuro” que incluía um conjunto de princípios, objetivos estratégicos e compromissos a serem negociados com todos os protagonistas do processo educativo, visando pacificar a educação e assegurar um acordo sobre os grandes rumos da política educativa. Contudo, devido às condições políticas (governo sem maioria absoluta) e à própria ambiguidade do seu conteúdo, o Pacto não encontrou grande eco na opinião pública e o acordo não chegou a acontecer.

Foram, no entanto, tomadas medidas que deram continuidade a políticas do período anterior, já iniciadas pelos anteriores governos, como sejam, a revisão curricular, a gestão das escolas, a formação de professores, a avaliação dos alunos e medidas novas que derivaram de posições do governo com vista à qualidade do ensino e à igualdade de oportunidades, tais como, criação dos “territórios educativos de intervenção prioritária” (TEIP), medidas pedagógicas compensatórias (currículos alternativos e apoio pedagógico assistido), expansão da educação pré-escolar, avaliação das escolas e internet nas escolas.

#### Quarto ciclo: Descontentamento

O início do século XXI é marcado por um descontentamento dos diferentes setores sociais com o estado da educação. Passou-se de um sentimento de crise de problemas para um sentimento de crise de soluções. As transformações contínuas e a taxa de crescimento de alunos, levou a um grande investimento financeiro ao nível das escolas e dos professores, mas o desempenho do sistema educativo e das escolas não era muito animador e o descontentamento estava generalizado. Havia que ponderar as questões da quantidade e da qualidade, e recuperar o atraso em relação aos nossos parceiros europeus. Depois de se ter apostado na quantidade o caminho parecia ser o de apostar na qualidade. Este diagnóstico apontava para propostas de cariz neoliberal, tais como a privatização do ensino, a subordinação da educação à lógica de mercado, com a livre escolha da escola pelos pais e a

competição interescolas, mas também para propostas de cariz mais conservador, como a prioridade das aprendizagens fundamentais – *back to basic* – e o reforço da autoridade, do rigor e da disciplina. A crise do Estado educador persiste e, na atualidade, ainda nos debatemos sobre qual será a melhor solução: a subordinação à lógica de mercado emergente no contexto do modelo de globalização ou o aprofundamento de alternativas sociocomunitárias que ultrapassem a dicotomia Estado-mercado.

As exigências que se colocam aos professores, decorrentes das intensas e constantes alterações que se verificaram no sistema educativo português, principalmente após a revolução de abril de 1974, espelham bem a necessidade sentida nos anos 80 e 90 do século passado de promover a sua formação.

A massificação do ensino, com a inerente diversidade de alunos, introduziu na escola problemas sociais, culturais, linguísticos e até de valores. Mas os alunos, independentemente do seu estrato social, da sua raça ou convicções têm direito a receber uma educação que lhes permita realizar o seu potencial. A escola deve proporcionar meios diferenciados que possibilitem, de forma justa, que todos possam atingir esse potencial e ultrapassem as desvantagens ambientais que lhes dá o meio social de origem (Landsheere, 1997, p. 30). Os professores “são confrontados com muitos problemas e dilemas; têm os seus próprios interesses e crenças; encontrando-se, contudo, no centro de uma miríade de valores e de ideologias em competição; situam-se no epicentro de uma rede de inter-relações e de expectativas” (Woods, 1999, p.42) e têm que ser capazes de gerir todos esses conflitos.

Impunha-se uma mudança do papel do professor, este teria que deixar de estar no centro do processo ensino-aprendizagem, como detentor do conhecimento e da experiência, em que apenas lhe era exigido que dominasse e conseguisse transmitir os conteúdos a lecionar, para passar a ser um pedagogo eficaz e atento que conseguisse utilizar métodos diferenciados, tendo em conta a diversidade e heterogeneidade dos seus alunos, fomentando a estabilidade e o equilíbrio emocional e afetivo de todos, dentro do contexto social do coletivo da turma. Não se podem ensinar todos como se fossem um só, a lógica da uniformização tinha que dar lugar à da individualização e a simples transmissão de conteúdos tinha que se converter na execução de projetos em que todos (professor e alunos) estivessem envolvidos (Barroso, 1999, p. 141). A pedagogia assente no ensino de conteúdos e no controlo da sua aquisição por

aqueles a quem era ensinado deu lugar a uma pedagogia que considera as diferenças do desenvolvimento intelectual dos alunos, que fomenta a pesquisa e incentiva a autonomia na construção do conhecimento. O formalismo lógico-dedutivo do ensino tende a desaparecer, para dar lugar a uma aprendizagem centrada no aluno (Estrela, 1997, p. 2).

Tornou-se fundamental desenvolver nos alunos novas competências e novas qualidades pessoais que lhes permitam maior mobilidade, mais flexibilidade e abertura cultural que facilite a convivência e o trabalho em equipa com parceiros de outras culturas com códigos e mentalidades diferentes. A ética e a cidadania são também valores essenciais a serem desenvolvidos na escola que, aliadas à inclusão e à promoção das competências de todos os alunos poderão evitar fraturas sociais (Barroso, 1999, p. 142). Ao professor cabe a árdua tarefa de fornecer aos seus alunos as ferramentas que lhes permitam ser cidadãos do Mundo.

As mudanças de práticas, valores e atitudes que se impunham aos professores previam a passagem por processos complexos, em contextos concretos, que exigiam o repensar de regras e normas institucionalizadas, tecidas por valores e por hábitos que moldavam a lógica da sua forma de agir (Benavente, 1990, p. 74). Os professores tinham que repensar o seu próprio papel, era importante refletir sobre os problemas para encontrar as soluções, mas não o podiam fazer sozinhos nem no meio de colegas que partilhavam orientações idênticas, pois enfraquecia o debate e as interações (Zeichner, 1993, p. 22-24). A formação profissionalizante de professores tornou-se, assim, numa necessidade premente para dar resposta à mudança de paradigma da educação, no que concerne às diferentes formas de ensinar.

O papel do professor não é imutável, compete-lhe acompanhar a evolução dos tempos e do seu país. O professor como detentor e transmissor de todo o saber, cuja autoridade provinha do conhecimento e do carisma muito especial que o rodeava, correspondeu, durante muito tempo, às necessidades da sociedade. O conhecimento mudava muito lentamente e não estava facilmente acessível, como tal a formação inicial dos professores era suficiente para o desempenho da sua função. Mas as constantes alterações, acompanhadas de uma aceleração do ritmo do processo tecnológico e de uma globalização cada vez mais evidente, provocaram mudanças profundas em todos os campos da vida que levaram à rápida obsolescência dos conhecimentos (Barroso, 1999, p. 141-142). Esta mudança estruturante tornou indispensável a formação dos professores, para responder às novas exigências era essencial formar novos

professores (formação inicial), dar formação aos professores profissionalizados (formação contínua e especializada) e facultar formação pedagógica aos licenciados que lecionavam apenas com habilitação científica (profissionalização em serviço).

### **2.2.1 As alterações curriculares e seus efeitos nas necessidades de professores**

O currículo pode ser interpretado, de uma forma minimalista, como “o programa, que seleciona e organiza conteúdos”, que apresenta “o plano de estudos, que distribui as disciplinas e/ou áreas por anos de escolaridade e ciclos/níveis de ensino e fixa os respetivos tempos letivos”, ou de uma forma mais abrangente como um projeto social e cultural, “historicamente construído, decidido em função de uma organização, geralmente escolar, que estabelece uma fronteira de competências entre uma autoridade administrativa, a da administração central, e uma autoridade profissional, exercida por professores e outros atores no contexto das escolas” (Pacheco, 2006, p. 55).

As mudanças principais que se observaram no desenvolvimento do currículo mundial ao longo do século XX foram estruturadas pelas conceções de educadores profissionais e de investigadores, como tal, não eram apenas mudanças que refletiam situações conjunturais ou de poder eram também produto de uma elaboração teórica no plano educacional (Nóvoa, 2001, p. 179-180).

Na década de 1990, em Portugal, a reforma curricular tornou-se o centro da reforma educativa, constituindo o seu ponto nevrálgico. Esta década foi marcada por alterações curriculares significativas relativamente aos programas, à avaliação, à diferenciação curricular e às orientações curriculares, com a gestão flexível do currículo, tendo surgido diversos normativos relativos a manuais escolares, à área-escola e às atividades de enriquecimento curricular. O currículo constituía o conjunto de atividades (letivas e não letivas) programadas pela escola, de carácter obrigatório, facultativo ou livre (Pacheco, 2006, p.59).

O Conselho Nacional de Educação, no Parecer 6/89 pronuncia-se sobre a área de formação pessoal e social e propõe que, para além da sua dimensão formativa, assegurada curricularmente nas várias disciplinas, sejam criados “espaços curriculares próprios mas não disciplinares, de frequência obrigatória ... podendo neste caso fazer parte da grande área curricular designada por Área-escola, bem como ... espaços não disciplinares de frequência

facultativa”. Como tal, a escola, para além de assegurar as aprendizagens “tradicionais”, devido às obrigações sociais que lhe foram atribuídas, foi também incumbida de promover áreas como a educação para a paz, a educação intercultural, a educação para a cidadania, a educação para a saúde ou a educação para a defesa do ambiente (Mendonça 2006, p. 29). Na área da formação pessoal e social foram também introduzidas áreas curriculares não disciplinares, tais como, a área de projeto, o estudo acompanhado e a formação cívica.

A partir de um currículo nacional, as escolas passaram a oferecer diversos cursos, tais como, o ensino recorrente, o ensino profissional e tecnológico e também medidas de apoio pedagógico. Através de políticas de alteração dos planos curriculares, passaram a existir também os currículos funcionais e os currículos alternativos, suscetíveis de substituir os tradicionais, de forma a reduzir a diferenciação interna dos espaços pedagógicos e curriculares (Pacheco, 2006, p. 76).

As alterações curriculares verificadas, associadas ao aumento do número de alunos nas últimas décadas do século passado, levaram a um *deficit* de professores.

O reforço de docentes (professores de apoio) em determinados contextos escolares nomeadamente ... nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária ... a disponibilização de um crédito horário docente ... para a realização de projetos específicos e apoio pedagógico a alunos ... juntamente com a redução de alunos por turma ... são razões para o facto de, nos últimos anos ... o número de professores ter aumentado substancialmente (Barroso, 2003, p.79).

Esta situação conduziu à profissionalização em serviço de muitos dos docentes contratados sem habilitação profissional com a respetiva integração nos quadros. Contudo, nos últimos anos a situação descrita tende a inverter-se. As orientações para a organização dos últimos três anos escolares (Despacho n.º 5328/2011; Despacho n.º 13-A/2012; Despacho Normativo n.º 7/2013) espelham bem essa inversão: maior carga letiva para os docentes, mais alunos por turma, menos projetos e apoios autorizados, mais atividades letivas convertidas em não letivas. As novas reformas curriculares também são um fator a considerar, nomeadamente, a

redução de disciplinas e da carga horária e a menor diversidade na oferta de cursos (DL n.º 50/2011; DL n.º 94/2011), o que leva a uma redução do número de horários disponíveis, traduzindo-se num aumento de docentes com “horário zero”, ou seja, sem componente letiva atribuída.

A reforma e inovação curriculares no sistema educativo português traduz-se num modelo tecnocrático, em que as mudanças se centram mais nas competências da administração central do que nas competências das escolas e seus atores. Os conceitos de autonomia, participação, comunidade, projeto e descentralização, tão em voga nos últimos anos, encontram-se mais nos normativos e documentos de orientação política da administração central do que, como seria de esperar, nas práticas dos professores. A escola, mesmo dotada de autonomia pedagógica, não é uma autoridade curricular na atual conjuntura do sistema educativo, pois esta encontra-se na administração central. No entanto, a administração central, ao responsabilizar as escolas pela elaboração de projetos educativos e curriculares, não deixaria de ter o controlo curricular, apenas estaria a reconfigurar e a descentralizar as suas competências (Pacheco, 2006, p. 92).

Desde o século XIX que o currículo integra as preocupações dos estudiosos da educação, tendo o tema sido alvo de debates e reflexões. Pacheco (2006), através de uma síntese histórica, retrata essas preocupações:

O estado lastimoso do ensino, identificado em 1894, a inutilidade da escola, declarada em 1868, a desorganização curricular, referida em 1905, o ensina-se menos, para se saber mais, proposto em 1926, a lastimável preparação dos alunos, reconhecida em 1936, a escola como um depósito de ensino quantitativo em prejuízo da qualidade, considerado em 1971, a escola como agente de transformação e não como meio de transmissão de conhecimentos, delineada em 1975, a escola pluridimensional, decretada em 1989, e a escola flexível e autónoma, pensada em 2001 (p. 97).



O currículo deve transformar-se num projeto de formação, criticamente construído, com identidades próprias e com compromissos democraticamente assumidos. E é nesta fronteira que nos temos que centrar:

A existência de uma teoria do conhecimento prudente – que distingue, em última análise, o currículo da modernidade (como ele se organizou ao longo do século XX) do currículo da contemporaneidade (tal como gostaríamos que ele se organizasse no século XXI). É o debate que temos pela frente nos próximos anos (Nóvoa, citado por Pacheco, 2006, p. 90).

### **2.3 Formação profissionalizante de professores**

O profissionalismo docente deve ser entendido num contexto social e histórico. A profissionalização do ensino relaciona-se originalmente com o esforço político para mobilizar a educação, com o objetivo de regular as modernas transformações económicas e sociais. A formação de professores é um fenómeno relativamente recente que surge devido à necessidade de facultar à estrutura institucional uma nova organização de controlo social e de reprodução, facilitadora da ascensão de uma nova classe de profissionais – os guardiões modernos da regulação e da ordem social. A nova ciência pedagógica emergiu das estruturas epistemológicas do novo conceito de sociedade, na sua perspectiva de progresso individual e social (Myrdal, 1992, p. 111-112).

A formação profissionalizante de professores é fundamental para a modernização das instituições educacionais. Os problemas do multiculturalismo, da autonomia regional e da identidade nacional refletem-se no processo de reforma da formação de professores, que provoca tensões e conflitos na economia, demografia, cultura e organização política do Estado. A reorganização nacional da formação de professores pode ser interpretada como uma resposta à situação internacional, uma vez que as instituições interestatais constituem uma referência para a orientação e a avaliação das reformas. A profissionalização, cada vez mais balizada por mecanismos de avaliação e de certificação dos programas de formação, é uma estratégia com vista a melhorar a qualidade do ensino e da instrução; aumentar a competência social e intelectual do corpo docente; aumentar a autonomia e melhorar o estatuto dos

professores, atribuindo-lhes uma maior responsabilização (Popkewitz & Pereyra, 1992). Segundo Perrenoud (1999, p. 9) “O progresso da escola é indissociável de uma profissionalização crescente de professores”.

A formação profissionalizante dos professores deve ser constituída por dois processos sociais, distintos mas complementares: um extrínseco, de natureza político-organizativo – a institucionalização da escola como organização pública e do currículo que a legitima no plano social e outro, de natureza intrínseca, associado à necessidade de legitimar o grupo social dos docentes pela posse de determinado saber distintivo – a afirmação de um conhecimento profissional específico (Roldão, 2008, p. 173). Deve, também, permitir o desenvolvimento de um “conjunto de capacidades, mais ou menos sistematizadas, necessárias para pôr em prática a profissão de professor – conhecimento, saberes e competências” – que se traduzem em “saber”, “saber-fazer” e “saber-ser” (Puentes, Aquino & Neto, 2009, p. 182).

### **2.3.1 Evolução histórica**

Um dos capítulos mais importantes da história da educação é compreender de que forma nasceu, se organizou e se desenvolveu um dos grupos profissionais mais importantes das sociedades contemporâneas – os professores. Trata-se de perceber como é que a função docente se separou das restantes funções desempenhadas pelas famílias, em relação aos seus filhos e passou a ser delegada num conjunto de indivíduos responsabilizados pela transmissão dos valores culturais de um povo, através do ensino de conhecimentos, de técnicas e comportamentos (Nóvoa, 1987, p. 415).

A formação dos professores tem sido um dos principais alicerces na construção de uma profissão que é vital para o desenvolvimento de um povo e dos indivíduos como membros ativos de uma sociedade em constante mudança. Analisou-se a evolução da formação de professores em países que no século passado, à semelhança de Portugal, passaram por mudanças de regime político, com alterações significativas em todos os setores da sociedade, incluindo o da educação. Refere-se assim, de forma resumida, como ocorreu essa evolução no século XX em Espanha, na Finlândia, Islândia, Rússia e China. Por último, faz-se uma análise mais detalhada, e num período mais lato, dessa evolução em Portugal.

## **Em Espanha**

A reforma da formação inicial de professores (última alteração em 1971) foi sucessivamente adiada durante o século XX. As escolas universitárias de magistério, com currículos de três anos, formavam professores para o ensino primário, os professores que se destinavam ao nível secundário teriam que obter uma licenciatura de cinco anos, que não era específica para o ensino, a que se seguia um curso de um ano dedicado inteiramente à formação pedagógica. A lei da reforma universitária, aprovada em 1983 e a reorganização dos ensinos primário e secundário em 1990, que definia três categorias de ensino: o ensino infantil e primário, o ensino secundário e o ensino técnico, ao contrário do que se esperava, não impulsionaram a reforma da formação de professores. A formação dos futuros professores apresentava problemas complexos, não existindo a harmonia global necessária à profissionalização do professor. Os professores do ensino secundário possuíam uma sobre qualificação em relação aos conteúdos que ensinavam e os professores do ensino primário não recebiam os conhecimentos necessários para intervir em níveis superiores de ensino. Os governos deram mais importância à atualização dos professores através da formação contínua criando, em 1984, os centros de professores. A formação estava sob a alçada de várias autoridades, tais como, autarquias, regiões, universidade nacional de educação à distância e ministério de educação, sendo a maioria da educação permanente organizada pelos próprios professores. Esta opção política esteve, possivelmente, relacionada com o facto de nos anos 1980 existir uma superabundância de professores em todas as áreas (inclusive na matemática e nas tecnologias), com 85% dos professores de idade inferior a 45 anos, o que implicaria uma procura muito baixa de professores num futuro próximo. Os centros de professores estavam organizados como instituições para a divulgação, troca de conhecimentos e de experiências e para desenvolvimento e difusão das fontes da nova didática. Eram geridos como organismos corporativos, com representantes eleitos pelos professores dos diferentes níveis educacionais, tanto das escolas públicas como das privadas, com poder delegado pela administração. A criação destes centros assumiu um desenvolvimento profissional inspirado nos princípios da investigação-ação, pretendia-se que os professores fossem investigadores, críticos e reflexivos. Mas os princípios inerentes à formação destes centros foram-se esbatendo e no final do século, a principal motivação dos professores para frequentarem os centros era o reconhecimento de méritos pela acumulação de certificados (Finkel, 1992, p.83-96).

## **Na Finlândia**

Os anos 1970 foram uma época de mudança na história social e económica da Finlândia, a transição de uma sociedade agrícola para uma sociedade industrial e, mais tarde, para uma sociedade pós-industrial, deu-se num período de tempo muito curto mas o seu programa de formação profissional de professores foi um dos mais avançados. A reforma da formação de professores, que teve como objetivo integrar as dimensões científica e profissional, aconteceu nos anos 1970 e 1980 e coincidiu com a reforma curricular. A responsabilidade de toda a formação de professores ficou sob a tutela das universidades e os diplomados passaram a ter o grau de licenciatura. A comissão governamental responsável pela reforma da formação de professores partiu das seguintes premissas: a formação dos professores de todos os níveis de ensino deveria ter um estatuto académico e universitário, o que originou uma maior interação entre o ensino e a investigação; deveria ser unificada estreitando o fosso entre os professores dos vários graus de ensino; as ciências da educação deveriam ser reforçadas de modo a permitir uma melhor preparação profissional, uma maior articulação entre a teoria e a prática e uma integração mais efetiva dos conhecimentos; os estudos nas áreas das ciências sociais e da política educativa deveriam aumentar. A implementação destas medidas e o facto do aparelho educativo estatal ter mantido grande estabilidade política desde os anos 1950 (o conselho nacional de educação dirigido pelos sociais-democratas e o ministério de educação dominado pelo partido do centro), aliados à crença (muito mais implantada do que em muitos países ocidentais) de que a educação é um meio de igualdade social, constituíram a pedra angular da continuidade e do consenso na política educativa finlandesa. Pode-se afirmar que a Finlândia é um país de consensos, pois desde o século XIX que os movimentos civis e o Estado evoluíram no sentido de alcançar alvos comuns, em vez de se comportarem como rivais antagónicos. A reforma unificadora do ensino, em simultâneo com a da formação profissional de professores, permitiu a modernização, a sistematização e a racionalização do sistema educativo, viabilizando a sua institucionalização. O sistema educativo consolidou-se definitivamente e legitimou-se a si mesmo como uma instituição social insubstituível, tanto do ponto de vista do Estado como do indivíduo e os resultados foram visíveis: nos anos 1990, a escolaridade obrigatória era já de doze anos e cerca de nove em cada dez alunos terminavam com sucesso o ensino secundário. Num período de 20 anos a sociedade finlandesa alcançou a condição de sociedade moderna e credencial. A história da reforma da formação de professores finlandesa é uma história de sucesso profissional para os professores, mas também para os seus formadores e para os cientistas da educação. A reforma desempenhou um papel

importante no desenvolvimento de um discurso orientado para a investigação e para a didática. O Estado investiu muito na educação, mas esse esforço não foi em vão: os professores são leais à ideologia reformadora do Estado e o discurso da legitimidade através da ciência é uma boa estratégia de controlo descentralizado e de regulação do sistema educativo (Simola, 1992, p. 97-107).

### **Na Islândia**

A Islândia passou por mudanças radicais, numa só geração passou de sociedade colonial rural, predominantemente pobre e subdesenvolvida, a uma sociedade moderna ocidental que no final do século XX possuía um dos mais altos rendimentos *per capita* do mundo. A formação de professores foi implementada formalmente em 1892 mas foi em 1908 que passou a funcionar como um curso de três anos na escola superior de educação da Islândia. A primeira lei do sistema educativo, que determina a escolaridade obrigatória e a primeira lei da formação de professores são aprovadas, simultaneamente em 1907, quando 75% da população ainda vivia nas zonas rurais. Nas primeiras décadas do século passado a institucionalização da formação de professores estava relacionada com a consolidação da cultura nacional, baseada numa cultura popular e rural. O professor era encarado como um trabalhador cultural e agente social, gerador de uma nova cultura e de uma nova identidade nacional. Após a segunda guerra mundial, já como república independente, a noção tradicional de professor modificou-se e estruturou-se num novo profissionalismo tecnológico, no âmbito da reforma educativa. Em meados dos anos 1980 o discurso sobre o profissionalismo docente passou a estar em sintonia com os novos paradigmas da economia e da cultura, tanto a nível internacional como local, integrando o saber científico e a tecnologia social. Com a aprovação do estatuto do professor, a identidade da profissão docente tornou-se mais visível, pois as associações de professores começaram a ter um papel mais ativo na política educativa. Na última década do século XX a (re)profissionalização do corpo docente manteve o conceito do professor como “farol cultural” mas procurou enquadrá-lo num novo contexto social e cultural. O enfoque era no reforço do estatuto social dos professores, definindo novos papéis e responsabilidades e melhorando os programas de formação de professores, através de uma maior especialização e de um saber mais científico, contribuindo para um carácter mais instrumental da ação docente (Myrdal, 1992, p.113-120).

## Na Rússia

A transformação revolucionária de 1917, embora com um custo muito elevado – o do totalitarismo, com o intuito de eliminar o analfabetismo entre as várias populações étnicas, criou as infraestruturas necessárias para a formação de professores. Durante a *perestroika*, iniciada em 1985, as reformas incongruentes efetuadas no domínio da educação e da formação de professores não foram significativas na medida em que, pretendiam melhorar e não transformar a educação na União Soviética. O colapso fulminante da União Soviética na década de 1990, com a destruição das estruturas totalitárias que mantinham sob controlo apertado todos os aspetos da vida social, teve efeitos radicais a todos os níveis e em todos os setores, e a educação não foi exceção. A evolução do sistema educativo, e a consequente evolução da formação de professores, são fenómenos culturais que acompanham as alterações políticas e sociais. Os novos valores que se impunham na última década do século passado, com uma pedagogia humanista centrada no potencial humano e nas capacidades dos alunos e não no poder autoritário ou de coerção, com abordagens práticas e estratégicas educativas totalmente diferentes, exigiam mudanças significativas na formação de professores, mas os seus formadores não estavam ainda psicologicamente preparados para aceitar essas mudanças. A renovação da escola pressupunha um novo professor, alguém capaz de corresponder às expectativas de uma sociedade libertada e que ajudasse a restaurar uma verdadeira sociedade democrática, alicerçada numa economia de mercado. No entanto, esses professores não existiam em número suficiente, pois a sua formação era totalmente inadequada, ainda revelavam uma posição autoritária e uma visão limitada dos problemas na sua relação com os alunos, reflexo de uma das deficiências mais graves do sistema de formação de professores da antiga União Soviética. Os futuros professores e os que já integravam o sistema tinham que mudar as suas práticas e elevar a sua cultura geral e o seu nível profissional para poderem compreender e analisar adequadamente a informação disponível e trabalhá-la com os alunos. O seu potencial intelectual deveria ser superior ao das famílias e das comunidades, para conseguirem ser respeitados. Os especialistas na área da formação de professores definiram como prioridade imediata conseguir atrair para as universidades e escolas superiores de educação os alunos mais capazes e brilhantes do ponto de vista intelectual e mais motivados para ensinar, educar e ajudar os jovens. Como durante muitos anos, houve uma redução dos saberes teóricos e metodológicos na formação de professores em favor de práticas de coerção ideológica, importava reforçar a dimensão psicológica da formação, as práticas metodológicas e os conhecimentos específicos das diversas áreas disciplinares, pois só um professor com

uma boa formação, competente e bem preparado pode impressionar e estimular os alunos a desenvolverem capacidades e a adquirirem conhecimento. No campo da formação de professores o enfoque era na aquisição de competências e de conhecimentos profissionais especializados, de modo a que o professor se sentisse capaz de estabelecer o seu próprio estilo de ensino e a sua própria abordagem metodológica. O processo adivinhava-se longo, doloroso e semeado de conflitos, com muitas contrariedades e grandes confrontações políticas (Pilipovski, 1992, p. 135-142).

### **Na China**

O essencial da formação de professores e da reforma educativa na China estava intimamente relacionado com os objetivos globais da política de desenvolvimento nacional na era pós-Mao e com a crise de legitimidade do Partido e do Estado, após o movimento democrático de 1989. Os professores chineses, tal como todos os outros, são qualificados para servirem o país como portadores do poder estatal e como representantes da especialização técnica. No entanto, os professores chineses (e a sua formação), pelo facto de lhes ser exigido simultaneamente duas qualificações – a ideológica e a técnica – e por ter existido uma alteração permanente nas relações entre estas duas funções, estão sujeitos a críticas constantes ora numa ora noutra perspetiva. Embora a retórica oficial desde 1949 se tenha referido ao ensino como uma profissão gloriosa, salientando a sua nobreza e valor para a sociedade e para o Estado, os problemas persistentes vindos das eras Imperial e Republicana, aliados às dificuldades originadas pela nova conceção do papel do professor que emergiu no período da libertação, definiram oficialmente os professores como classe proletária. Na primeira década da construção socialista, ainda que muitos professores tivessem origem burguesa, usufruindo do acesso ao ensino superior num sistema universitário que permanecia fundamentalmente elitista, sustentava-se que este grupo profissional fazia parte da classe trabalhadora. A redefinição da sua posição, mesmo sem alteração do sistema, e a expansão do ensino através da criação de escolas dirigidas pela comunidade no final dos anos 1950, que obrigou ao recrutamento de um grande número de professores insuficientemente formados, tornou a situação dos professores muito precária e deixou-os particularmente vulneráveis a críticas técnicas sobre a sua competência. Uma década depois da fundação da república popular da china, estavam lançadas as bases para os ataques que seriam dirigidos contra a formação de professores e a profissão docente nos anos 1960 (década da revolução cultural) e no período subsequente. A imagem dominante era a de uma profissão de baixo estatuto, de fraco nível

económico e de pouco prestígio social. Os alunos considerados mais aptos intelectualmente, na maioria dos casos, decidia não seguir a profissão docente e o ensino teve que ser organizado em função dos alunos mais fracos. As instituições de formação de professores caracterizavam-se por uma tensão entre os objetivos que refletiam as diferentes concepções dos professores e do seu papel. A organização curricular era bastante rígida e as áreas profissionais da educação e da psicologia eram reduzidas, o que demonstrava a preferência por um modelo tecnocrático, ligado ao conhecimento disciplinar, sendo mínimas as experiências educativas no terreno. Após vários anos de preparação formal, o futuro professor possuía uma experiência muito limitada no campo do ensino e da prática pedagógica. O corpo docente chinês revelava uma mobilização fraca, uma qualidade desigual e baixos padrões profissionais. Desde 1978, o Estado e o Partido utilizaram duas grandes estratégias para reformar a profissão docente: a regulação e a repartição que implicaram uma série de medidas ao nível da formação inicial, da formação contínua e do estatuto do professor. Em 1977 foi restabelecido o exame unificado de admissão nacional; foram criados incentivos económicos para atrair aos cursos de formação de professores os alunos mais aptos; foi elaborada uma revisão curricular para elevar os padrões da formação inicial. Entre 1978 e 1980, o ministério publicou planos de ensino que serviram mais como diretrizes do que como regulações e algumas universidades aumentaram as cargas letivas, com intuito de facultar uma formação de professores de maior qualidade. No final da década de 1980 e na década de 1990, o Estado procurou remodelar diretamente o corpo docente, introduzindo um sistema de exames e de avaliação profissional para todos os professores que não possuíam habilitação adequada às funções que desempenhavam. Este sistema pretendia: realçar a centralidade do conhecimento técnico na definição do papel do professor; controlar os critérios de desempenho dos professores em atividade, legitimando as avaliações das autoridades educacionais; utilizar símbolos de racionalização e de especialização educacionais comuns no contexto internacional. No entanto, na última década do século XX, o Estado revelava-se ainda incapaz de introduzir no sistema as mudanças necessárias na formação dos professores. Não conseguiu acalmar os professores nem mostrar ao público, em geral, a importância da profissão docente, continuando a verificar-se abusos e discriminações em relação ao professorado (Paine, 1992, p. 168-184).



## **Em Portugal**

Os professores do primeiro ciclo foram o grupo de docentes que mais cedo tiveram estatuto de profissionalizados, tendo tido ao longo dos séculos diversas designações: “mestre” ou “mestre-escola” ou “mestre de ler e escrever” entre os séculos XVI e XVIII; “mestre régio” ou “mestre régio de ler, escrever e contar” nos finais do século XVIII; “mestre das primeiras letras” ou “professor das primeiras letras” nos princípios do século XIX; “professor de instrução primária” ou “professor primário” nos finais do século XIX, princípios do século XX; “professor primário” ou “professor do ensino primário” nos finais do século XX (Nóvoa, 1987, p. 417).

Embora todas as ações educativas fossem supervisionadas pela Igreja, até meados do século XVIII, existia uma grande diversidade de situações. O mestre-escola dos séculos XVI e XVII possuía um estatuto socioeconómico muito baixo e não tinha qualquer preparação para o exercício da atividade docente. Esta atividade era normalmente exercida a tempo parcial, existindo uma grande heterogeneidade de indivíduos que podiam exercer estas funções, desde artesãos, a trabalhadores com pouca robustez física impedidos de exercer atividades mais desgastantes, a leigos ajudantes de párocos. A situação do “ensino secundário” era bastante diferente por se encontrar a cargo dos jesuítas, onde já se transmitiam conhecimentos de filosofia, latim e grego. A partir da época pombalina, com o Estado a controlar e coordenar as atividades escolares, foi criado o subsídio literário, obrigatório para todas as classes sociais, com intuito de contribuir para o esforço nacional de desenvolvimento dos estudos, medida ímpar no quadro das reformas europeias do século XVIII. As diversas populações, ao serem obrigadas a pagar o subsídio, reivindicaram a abertura de “classes régias” nas suas localidades, o que se traduziu num aumento significativo de “mestres régios”. No final do século XVIII, os papéis de aluno e professor estão relativamente normalizados no seio de organizações escolares com uma certa estabilidade. Os professores são os protagonistas da escolarização e o Estado, consciente de que a criação de uma rede escolar nacional era uma aposta de progresso e que este esforço iria contribuir para legitimar o seu poder numa área social de extrema importância, não hesitou em criar as condições para sua profissionalização. Este foi o primeiro grande impulso para o processo de profissionalização da atividade docente em Portugal (Nóvoa, 1987, p. 417- 425).

Ao longo do século XIX foram-se implementando, progressivamente, mecanismos mais rigorosos de seleção e recrutamento de professores. Devido à importância do seu papel na construção do país, os professores passaram a estar muito controlados pelo estado e a formação passou a ocupar lugar de destaque. Surgem então instituições criadas pelo estado, que exerciam um poder regulador sobre estes profissionais – as escolas normais – que transmitiam uma conceção dos professores centrada na difusão e transmissão de conhecimentos e que, ao se afirmarem como um lugar de reflexão sobre as práticas educativas, permitiram antever os professores como profissionais produtores do saber e de saber-fazer. Neste período, a preocupação primordial era com a formação contínua – a preparação dos professores já em exercício e sua reciclagem para utilização de novos métodos, sem descuidar a formação inicial. Verificaram-se grandes alterações sociológicas, primeiro dos professores do ensino primário e, mais tarde, dos professores do ensino secundário, tais como, a consolidação das instituições de formação de professores, o incremento do associativismo docente, a feminização do professorado e as modificações na composição socioeconómica do corpo docente (Nóvoa, 1987 e 1992a).

Durante este século, consolida-se uma imagem do professor, que cruza as referências ao magistério docente, ao apostolado e ao sacerdócio, com a humildade e a obediência devidas aos funcionários públicos, ... a profissão docente impregna-se de uma espécie de entredeois, que tem estigmatizado a história contemporânea dos professores: não devem saber de mais, nem de menos; não se devem misturar com o povo, nem com a burguesia; não devem ser pobres, nem ricos; não são (bem) funcionários públicos, nem profissionais liberais (Nóvoa, 1992a, p.14).

A formação de professores foi uma constante nas ações dos governos da República, ao longo do século XX e o seu conceito foi evoluindo durante este período. Nóvoa (1992a; 1992b) faz uma análise dessa evolução:

#### Anos 1920

A ambição republicana de “formar um homem novo” deu grande relevo ao papel do professor e a formação de professores ganhou terreno, pois para além de permitir a formação técnica e

científica visava a socialização e a configuração profissional. O estado investiu na formação de professores exercendo um forte controle da profissão docente, através de intervenção nas escolas normais e supervisionando a atividade docente.

#### Anos 1930

O Estado Novo concluiu um ciclo decisivo na história da formação de professores: primeiro encerrou as escolas normais superiores, que não voltariam a abrir e depois as escolas normais primárias, que reabririam na década de 1940 completamente modificadas. Os dois eixos estruturantes da política de formação de professores eram a redução e o controlo: redução nas condições de admissão ao ensino normal, na simplificação dos conteúdos, na diminuição do tempo de formação e numa menor exigência intelectual e científica; controlo moral e ideológico, tanto na formação inicial como no estágio e, principalmente na avaliação dos exames de estado para acesso à carreira. Os programas da formação de professores procuravam assegurar um equilíbrio entre as componentes académicas, pedagógicas e práticas, mas o enfoque era na transmissão de conhecimentos, não apostavam na integração dificultando uma formação de carácter profissionalizante. No ensino primário, verificava-se uma preponderância da vertente didática e metodológica, no ensino secundário prevaleciam os aspetos académicos.

#### Entre 1940 e 1960

Durante este período, altura de grande estabilidade política do Estado Novo, verificou-se uma suspeição em relação à formação de professores e o controlo ideológico no acesso à profissão, com a consequente degradação do estatuto socioeconómico da profissão docente, foi uma constante. Consagrou-se uma visão funcionarizada do professorado.

#### Anos 1960

As mudanças económicas e sociais que ocorreram neste período impunham maior atenção às questões da educação, os professores e a sua formação regressaram à ribalta educativa. Intensificaram-se os discursos sobre os investimentos em educação e sobre a ação dos professores, desencadearam-se movimentos políticos, sindicais e científicos, no entanto não foi considerada a dimensão do professor como um profissional autónomo e reflexivo.

## Anos 1970

Nesta década, o enfoque foi na formação inicial de professores, com o intuito de resolver o problema estrutural criado pela expansão do sistema educativo. A intervenção do Banco Mundial foi decisiva para o lançamento de uma rede de Escolas Superiores de Educação, num processo fortemente tutelado pelo poder político. Nas universidades desenvolveram-se, também, programas de formação profissional de professores. Mas, neste domínio, o papel das Universidades esteve sujeito a resistências tanto de setores conservadores, que desconfiavam da formação de professores, como de setores intelectuais que desvalorizavam a dimensão pedagógica da formação de professores. Ambos os setores consideravam o ensino como uma atividade que se realizava com naturalidade, sem necessidade de qualquer formação específica, desde que se fosse detentor de um determinado conjunto de conhecimentos científicos. No entanto, a consolidação destas redes de formação contribuiu para o desenvolvimento de uma comunidade científica na área das ciências da educação, com importantes consequências para a configuração da profissão docente. Neste período, definiram-se as referências teóricas, curriculares e metodológicas que inspiraram a construção dos programas de formação de professores. Este foi o período em que se começou a debater a formação de professores.

## Anos 1980

Nesta época, recuperaram-se as orientações reformadoras dos anos 1960, a necessidade de reduzir as desigualdades sociais transformava-se na vontade de assegurar uma maior eficácia social dos sistemas educativos. Esta foi a década da profissionalização em serviço, o aumento significativo do número de alunos trouxe para o ensino uma massa de indivíduos sem as necessárias habilitações académicas e pedagógicas, criando desequilíbrios estruturais extremamente graves e uma “desprofissionalização” do professorado. Procurou-se, então, resolver o problema através de três vagas sucessivas de programas: profissionalização em exercício, formação em serviço e profissionalização em serviço. Embora estes programas tenham contribuído para o incremento quantitativo e estratégico do sistema educativo, sublinharam o papel do Estado no controlo da profissão docente, pondo em causa a autonomia relativa que as instituições de formação de professores tinham conquistado.

## Anos 1990

Com os programas estruturais da formação contínua e da profissionalização em serviço já implementados, nesta década, as atenções viraram-se para a formação inicial. Importava assegurar as condições de sucesso da reforma do sistema educativo e a concretização do estatuto da carreira docente (ECD). Estava em causa não só a reciclagem dos professores mas também a sua qualificação para o desempenho de novas funções: administração e gestão escolar, orientação escolar e profissional, educação de adultos. O Estado pretendia substituir a visão burocrática centralista por uma função de regulação/avaliação, que prolongasse e legitimasse o seu controlo sobre a profissão docente. O estatuto da carreira docente trouxe melhorias, mas não conseguiu conceber uma nova profissionalidade docente, a tutela político-estatal deu lugar a uma tutela científico-curricular.

Comparando a evolução da formação de professores em Portugal com a dos outros cinco países aqui referidos, podemos encontrar pontos comuns: em todos eles a alteração do regime político levou à massificação do ensino, o que conduziu à necessidade de recrutar um grande número de docentes; à exceção da Espanha, que não teve dificuldade em recrutar docentes qualificados (embora com baixa qualificação científica para ensino primário e pedagógica para o secundário), todos os outros se depararam com um corpo docente onde a maioria dos seus profissionais não possuía a formação adequada; a falta de formação dos docentes, agravada pelo baixo estatuto económico da profissão, que afastou os profissionais mais aptos, levou ao descrédito público dos professores (exceto na Finlândia onde a reforma da formação de professores foi um caso de sucesso). A falta de qualificação resultou, não só do recrutamento de professores sem formação adequada, como também das grandes reformas educativas que ocorreram neste período e das alterações que se impunham ao papel do professor. Assim, a necessidade de adequar a formação do corpo docente às novas exigências, tanto a dos futuros professores (formação inicial) como a dos professores em exercício de funções (formação contínua e especializada), foi uma realidade sentida por todos. No entanto, no final do século XX, com exceção da Finlândia, estes países ainda não tinham conseguido encontrar a solução ideal.

Em Portugal, a reforma da formação de professores há muito que era reivindicada pela classe do professorado. Pintassilgo (2005, p. 71-73) apresenta as opiniões de professores liceais, publicadas na revista *Labor*, nos anos 1950, sobre o papel do professor e a importância da sua

formação. O discurso produzido estava imbuído de uma embrionária deontologia docente que apelava à afirmação dos professores como profissionais de ensino, defendia a necessidade de uma formação profissional científica e técnica dos futuros professores e remetia para uma certa modernidade pedagógica: não é mestre todo aquele que se proponha sê-lo (Agudo, 1953). Nem todas as pessoas têm um perfil pessoal que lhes permita exercer o magistério docente, é necessária uma formação específica para esse exercício, essa formação deve corresponder às diferentes facetas da atividade docente, uma vez que, não basta uma boa e generosa vontade, porque a pedagogia não se satisfaz com simples boas intenções (Agudo, 1954). A verdadeira missão do professor consiste em ensinar a aprender. Mas para ensinar a aprender é necessário aprender a ensinar. É necessário formar professores, na verdade não se trata de preparação mas de formação de professores, o que é muito diferente (Santos 1958). A formação de um professor implica a aquisição de conhecimentos de alguma complexidade e a aprendizagem de técnicas específicas, de uma cultura especializada resultante da interação entre a pedagogia e a prática do ensino (Dionísio 1959). Importa, em primeiro lugar, saber bem o que se ensina, ou seja, a parte da ciência a transmitir, o que impõe ao professor a obrigação de se documentar o mais possível para que possa adquirir um bom conhecimento do que tem de ensinar. A ciência escolar é pedagogicamente redundante para proveito e por fraqueza da pessoa a que em regra se destina (Agudo, 1953). A questão de bem ensinar só pode ser posta depois de se saber o que ensinar, a primeira (não a única) condição para se ser professor é saber. A um professor ignorante não há pedagogia que valha (Teixeira, 1959). Um indivíduo que não sabe não pode ser um professor. O professor nunca sabe demais. Mas um indivíduo que sabe muito sê-lo-á, só pelo facto de saber muito? O saber muito é uma condição, se bem que indiscutível, anterior ao problema propriamente dito da formação do pedagogo (Dionísio 1959).

Estes discursos, embora carregados de referências tradicionais, no que concerne à transcendência da missão do professor, à vocação necessária para se ser professor e à defesa da exemplaridade moral do educador, divulgaram um saber pedagógico especializado permitindo troca de experiências. Desenvolveram uma socialização de valores, crenças e regras da profissão, tornando possível a elaboração das primeiras referências de uma identidade profissional e desempenharam um papel fundamental, ao realçar a importância da formação de professores na aquisição dos saberes e das competências necessárias à iniciação

na atividade docente, atribuindo ao aluno um lugar central no processo educativo, a par do reconhecimento da sua especificidade psicológica (Pintassilgo, 2005, p. 73).

O papel do professor conheceu várias mudanças de carácter estrutural: por um lado a emergência de novas funções docentes requeriam novas competências, por outro verificou-se um processo de diferenciação e especialização dentro das escolas (diferentes ofertas formativas) que tornaram as organizações cada vez mais complexas. Esta diversificação de tarefas e funções levou à conceção multifuncional do docente que detinha um papel cada vez mais polivalente. O “professor curricular”, mero agente de ensino que só se preocupava em exercer a sua atividade dentro da sala de aula, foi dando lugar ao “professor cultural” que passou a exercer a sua função enquanto agente de cultura, não só ao nível da turma mas também da escola e da comunidade. O carácter polivalente da atividade docente veio reivindicar mais do professor, para além das atividades de docência tradicionais passaram a ser-lhe exigidas qualidades técnicas e pessoais específicas, ações de apoio psicológico e até mais responsabilidades perante as famílias e a comunidade (Lima, 1996, p. 56).

Os professores devem conhecer profundamente os conteúdos programáticos que lecionam, mas, na sua essência, são produtores de saberes e, como tal, devem ser entendidos como profissionais que “constroem, adquirem e desenvolvem múltiplos saberes a partir da sua prática no exercício das suas funções, ... os quais contribuem para a sua competência profissional” (Vagula, 2005, p. 105). O saber do professor é múltiplo e diversificado e provém de várias instâncias: da família, da escola que o formou, da cultura pessoal, da universidade, dos pares, dos cursos da formação contínua, constrói-se durante a vida e ao longo da carreira, como tal, é personalizado (Tardif, 2002, p. 112). O processo de formação de professores deve ser compreendido como um ciclo que vai desde o ingresso de cada professor na escola, enquanto aluno, até ao final de sua trajetória profissional. Este tipo de formação (inicial e contínua) implica a valorização da autoformação, permitindo reajustar os saberes profissionais de acordo com a prática vivenciada. A formação de professores deve contemplar uma parte técnica, centrada na transmissão de conhecimentos, adquirida através de cursos de atualização e uma outra que viabiliza estratégias que possibilitem ao professor construir uma autonomia intelectual e profissional que o habilite a atuar como agente ativo e reflexivo, que participa nas discussões e investigações e na produção e elaboração das inovações curriculares (Vagula, 2005, p. 110).

Os educadores e os pesquisadores, o corpo docente e a comunidade científica devem trabalhar em conjunto, unindo a pesquisa ao ensino. A pesquisa universitária deve considerar os profissionais do ensino não como objetos de pesquisa, mas sim como sujeitos do conhecimento, colaboradores e participantes na pesquisa. As escolas devem ser lugares de formação, de inovação, de experiência e de desenvolvimento profissional, mas também, lugares de pesquisa e de reflexão crítica (Tardif, 2002, p. 230). “É necessário que o professor reflita permanentemente sobre a sua ação e sobre o seu pensamento, de modo a que a investigação de que ele é mentor seja constantemente regulada e reorientada” (Estrela, 1992, p. 45). A reflexão de cada professor sobre a sua prática profissional deverá ser o vetor estratégico da sua formação. É através dessa reflexão sobre si e sobre as suas práticas que o professor deve adquirir a sua formação e a produção dos saberes relativos à sua profissão, transformando-se num formador que tem como metas pedagógicas as necessidades e os problemas encontrados na prática e que prioriza o desenvolvimento de competências que transformam o aluno e o conduzem à sua autoformação (Scalcon, 2008, p. 501).

Nóvoa (2007) fala sobre o regresso dos professores ao centro das nossas preocupações e das nossas políticas e de como deve ser encarada a formação destes profissionais no século XXI. No início deste século os professores reaparecem “como elementos insubstituíveis não só na promoção da aprendizagem, mas também no desenvolvimento de processos de integração que respondam aos desafios da diversidade e de métodos apropriados de utilização das novas tecnologias” (p. 21). O desenvolvimento profissional dos professores deve passar pela articulação da formação inicial com a formação em serviço, numa perspetiva de aprendizagem ao longo da vida. É essencial reforçar dispositivos e práticas de formação de professores baseados na investigação. A ideia do professor reflexivo, as culturas colaborativas, o trabalho em equipa, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos professores são práticas que devem ser incentivadas. Embora a “comunidade dos formadores de professores” e os “especialistas internacionais” tenham contribuído para renovar os estudos sobre a profissão docente, o excesso de discursos esconde uma grande pobreza das práticas, sabe-se o que é preciso fazer, mas raramente se tem conseguido fazer aquilo que se diz ser preciso fazer. O autor (2007, p. 22-28) assinala três medidas que pretendem ajudar a superar alguns dilemas da atualidade:

- 1) É preciso passar a formação de professores para dentro da profissão – os professores têm que ter um lugar predominante na formação dos seus pares. Não haverá nenhuma



mudança significativa se a “comunidade dos formadores de professores” e a “comunidade dos professores” não se tornarem mais permeáveis e interligadas;

- 2) É preciso promover novos modelos de organização da profissão – a profissão não pode continuar a ser de cariz individualista ou estar sujeita a rígidas regulações externas, tem que se criar um espaço profissional autónomo, rico e aberto. A colegialidade, a partilha e as culturas colaborativas não se impõem por via administrativa ou por decisão superior. Deve-se apostar na criação de formas de integração dos mais jovens, incentivar parcerias entre o mundo profissional e o mundo universitário, conceder centralidade aos profissionais mais prestigiados e incentivar a prestação de contas públicas do seu trabalho. Os movimentos pedagógicos devem ser reforçados pois são insubstituíveis na inovação educacional e no desenvolvimento profissional dos professores. As “comunidades de prática” devem ser incentivadas, isto é, devem existir grupos de educadores comprometidos com a pesquisa e a inovação, que debatam ideias sobre o ensino e as aprendizagens, com intuito de alcançar consensos ao nível dos desafios da formação pessoal, profissional e cívica dos alunos. Esta reflexão coletiva dá sentido ao desenvolvimento profissional dos professores. É importante desenvolver o espírito de pertença e de identidade profissional, sentimento essencial para que os professores se apropriem dos processos de mudança e os transformem em práticas concretas de intervenção;
- 3) É preciso reforçar a presença pessoal e pública dos professores – todos falam das escolas e dos professores: os jornalistas, os colunistas, os universitários, os especialistas, só os professores é que não. Há uma ausência dos professores, uma espécie de silêncio de uma profissão que perdeu visibilidade no espaço público. Impõe-se uma abertura dos professores para o exterior. Comunicar com a sociedade é também responder perante a sociedade. Possivelmente, a profissão tornar-se-á mais vulnerável, mas esta é a condição necessária para a afirmação do seu prestígio e do seu estatuto social. Nas sociedades contemporâneas, a força de uma profissão define-se, em grande parte, pela sua capacidade de comunicação com o público.

A aprendizagem ao longo da vida é um direito pessoal e uma necessidade da profissão, mas não pode ser uma obrigação nem um constrangimento “o novo cidadão deve envolver-se num

trabalho incessante de formação e re formação, de aquisição e reaquisição de competências, de aumento das certificações e de preparação para uma vida de procura permanente do saber: a vida está a tornar-se uma capitalização contínua do *self*” (Rose citado por Nóvoa, 2007, p. 26). A formação é indissociável dos projetos profissionais e organizacionais “o trabalho de formação deve estar próximo da realidade escolar e dos problemas sentidos pelos professores. ... quando os professores aprendem mais, os alunos têm melhores resultados” (Lieberman citado por Nóvoa, 2007, p. 27).

Cabe ao professor dos nossos dias resolver a inevitável tensão entre a globalização e a diversidade que reina nas nossas escolas. Exige-se-lhe um novo papel, como investigador na linha de uma etnografia da educação que lhe permita conhecer e comunicar com a “mente cultural” das diversas comunidades. A ele, professor, caberá fazer da escola um espaço de pluralismo cultural, de expressão e afirmação prática de referências e identidades, de ponto de partida e núcleo estruturador dos percursos e processos de aprendizagem dos alunos. A ele, professor, caberá resolver no terreno o conflito entre globalização e diversidade, através do respeito pelas identidades e especificidades regionais, locais e pessoais que apenas consolidarão a integração e a coesão social (Sousa, 1998).

A função de ensinar, nas sociedades atuais, é caracterizada pela dupla transitividade e pelo lugar de mediação. Pretende-se que o professor seja um “intelectual público” capaz de investigar e teorizar a sua ação docente sem esquecer o prático porque é de ação e interação que se trata no ensino, mas ação assente num poderoso conhecimento em constante atualização. O professar um saber e o fazer outros se apropriarem de um saber (fazer aprender alguma coisa a alguém) faz a diferença entre o professor transmissivo e o professor ativo com uma visão mais pedagógica e alargada a um campo vasto de saberes, incluindo os disciplinares. Ensinar configura-se essencialmente como a especialidade de fazer aprender alguma coisa (transmitir o currículo) a alguém. A formação deve permitir ao professor o reforço e a afirmação de um “saber profissional mais analítico, consistente e em permanente atualização, claro na sua especificidade e sólido nos seus fundamentos” (Roldão, 2008, p. 183).

Mudámos as nossas práticas de investigação sobre os professores para uma investigação com os professores e até para uma investigação pelos professores.

Estamos a evoluir no sentido de uma profissão que desenvolve os seus próprios sistemas e saberes, através de percursos de renovação permanente que a definem como uma profissão reflexiva e científica (Nóvoa, 1992a, p. 33).

Mas, “no que diz respeito ao desenvolvimento profissional dos professores é preciso dar passos concretos, apoiar iniciativas, construir redes, partilhar experiências, avaliar o que se fez e o que ficou por fazer. É preciso começar” (Nóvoa, 2007, p. 27).

### **2.3.2 A profissionalização em serviço**

As profundas e constantes mudanças no sistema de ensino que ocorreram nas décadas de 70, 80 e 90 do século passado, tanto a nível da estrutura dos saberes e dos currículos escolares como da prática de metodologias e atitudes diferenciadas, contribuíram para que a profissão docente passasse a ser deficitária, não só em número de docentes como também em formação adequada às necessidades de um sistema em constante mudança, cada vez mais diversificado e mais exigente. “A mudança da escola exige mudanças nas estruturas, nas relações e nas práticas dos atores, mudar legislação sem novas práticas não leva a mudanças significativas” (Benavente, 1988, p. 24).

Até 1970, em Portugal, apenas existia formação específica para a docência dos professores do ensino primário (atual primeiro ciclo do ensino básico) e para a disciplina de Educação Física dos outros níveis de ensino. Para as restantes disciplinas e níveis de ensino, a formação específica para professores só passou a ser realizada no ensino superior, nos finais dos anos 1980, com a criação das chamadas universidades novas. Os cursos superiores “via ensino” não respondiam às necessidades de um sistema que, devido à massificação do ensino (acrécimo de 722 850 alunos dos 2º, 3º ciclos e secundário, entre 1970 e 1990, 63 796 dos quais entre 1974 e 1975), exigia um aumento significativo de professores num curto intervalo de tempo (acrécimo de 69 476 professores dos 2º, 3º ciclos e secundário, entre 1970 e 1990, 10 198 dos quais entre 1974 e 1975).

| Ano  | Total de Alunos             | Total de Professores        |
|------|-----------------------------|-----------------------------|
|      | (2º, 3º ciclo e secundário) | (2º, 3º ciclo e secundário) |
| 1961 | 138 060                     | 10 386                      |
| 1970 | 312 847                     | 23 382                      |
| 1974 | 489 360                     | 36 436                      |
| 1975 | 553 156                     | 46 634                      |
| 1980 | 726 323                     | 61 693                      |
| 1990 | 1 035 697                   | 92 858                      |

Tabela 1 – N.º de alunos e professores do 2º, 3º ciclo e secundário

Fonte: Autoria própria com base em dados da PORDATA (Fonte de dados: DGEEC/MEC)

Assim, passaram a ser recrutados professores não profissionalizados, sem formação especialmente orientada para o ensino, detentores de um curso superior semelhante ao do domínio científico em que iriam exercer a docência (Leite, 2005, p. 377), passando a coexistir no sistema docentes profissionalizados, docentes com habilitação própria e docentes com habilitação suficiente, conforme referido no Decreto-Lei n.º 35/2003, de 27 de Fevereiro. Esta mudança estrutural tornou imperativo facultar formação (componente pedagógica) aos licenciados que lecionavam apenas com habilitação científica. Sendo uma das prioridades políticas da época a melhoria da qualidade do ensino, impunha-se profissionalizar estes professores.

O primeiro modelo de profissionalização dos docentes em exercício de funções, detentores de habilitação própria, sem qualificação profissional – profissionalização em exercício – surge com o Decreto-Lei n.º 519-T1/79, de 29 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 580/80, de 31 de Dezembro, que vigorou entre 1980 e 1985. O ministério pretendia “criar as condições que permitam, a curto prazo, a estabilidade do corpo docente dos estabelecimentos de ensino”, assegurando “de forma eficaz e a curto prazo a profissionalização dos docentes que ainda a não adquiriram”. Esta formação tinha uma duração de dois anos escolares e funcionava “mediante o cumprimento de um plano de trabalho individual” que visava o completamento ou aperfeiçoamento das componentes: 1) de informação científica e de informação no âmbito das ciências da educação, garantidas por apoio direto, documental e audiovisual, com a colaboração de instituições do ensino superior; 2) de observação e práticas pedagógicas orientadas, sob a orientação dos conselhos pedagógicos, apoiados por equipas de orientadores pedagógicos. A coordenação da profissionalização em exercício cabia, a nível nacional, ao conselho orientador e às direções-gerais de ensino; a nível regional a equipas de apoio pedagógico e aos orientadores pedagógicos; a nível local aos conselhos pedagógicos

dos estabelecimentos de ensino, aos delegados de grupo, aos conselhos de grupo e outros órgãos de apoio à profissionalização de professores.

O esforço desenvolvido para profissionalizar estes docentes não estava a corresponder às expectativas criadas, uma vez que no ano letivo de 1985/1986 ainda existiam 36,2% de docentes sem habilitação profissional no ensino preparatório, atual segundo ciclo do ensino básico, e 46,4% no ensino secundário, atual terceiro ciclo e secundário (Esteves, 2006, p. 117).

O Decreto-Lei n.º 150-A/85, de 8 de maio, vem por fim à profissionalização em exercício, com os seguintes fundamentos: o ritmo da profissionalização era demasiado lento e não resolvia o problema subjacente; a formação era centrada na atividade do próprio Ministério, desviando das suas escolas e da função de ensinar alunos, muitos dos melhores professores; a estrutura era pesadíssima e o projeto tinha custos financeiros avultados, implicando o sacrifício de outros projetos do setor da educação reconhecidamente importantes para o desenvolvimento socioeconómico do País. Este Decreto-Lei implementou o segundo modelo de profissionalização dos docentes em exercício de funções, detentores de habilitação própria, sem qualificação profissional – formação em serviço – que vigorou entre 1986 e 1988 e alterou radicalmente o processo de profissionalização dos professores, orientando-se para três aspetos essencialmente diferentes: responsabilização das instituições de ensino superior pela formação; estabilização dos docentes em formação, mediante provimento provisório em lugares de quadro, com obrigatoriedade de permanência mínima de 3 anos; redução significativa dos custos financeiros do processo de profissionalização.

A formação em serviço, que se desenvolvia num período de dois anos, era da competência das universidades e das escolas superiores de educação e acompanhada pelo conselho pedagógico das escolas dos professores em formação. A formação tinha como base a iniciação teórica e prática em Ciências da Educação (teoria curricular; psicologia e gestão; administração escolar) e o acompanhamento da prática pedagógica (apreciação de aulas, preparação de aulas, observação e reflexão crítica de aulas dos formandos). Embora mais simplificado do que o primeiro e com uma estrutura menos burocrática, este segundo modelo de profissionalização ainda não conseguia responder às necessidades de um sistema que se pretendia ágil e eficaz e em 1988 acabou por ser substituído.

Em 1986, a lei de bases do sistema educativo (LBSE) veio legitimar a profissionalização dos docentes em exercício de funções sem qualificação profissional: “Podem também adquirir qualificação profissional para professores do 3.º ciclo ... e secundário os licenciados que, tendo as habilitações científicas requeridas para o acesso à profissionalização no ensino, obtenham a necessária formação pedagógica em curso adequado” (art.º 31.º). A profissionalização mantém-se, como disposição transitória (art.º 62.º), mesmo após as diferentes alterações legislativas. Este diploma refere a organização de um sistema de profissionalização em exercício para os docentes devidamente habilitados, que se encontrassem em exercício de funções ou que viessem a ingressar no ensino, para lhes garantir uma formação profissional equivalente à ministrada nas instituições de formação inicial para os respetivos níveis de ensino.

O terceiro modelo de profissionalização é legislado pelo Decreto-Lei n.º 287/88, de 19 de agosto, que, ao perspetivar a estabilidade e o nível de formação dos professores como determinantes de uma educação de qualidade, instituiu o modelo de profissionalização em serviço, que vigora desde 1988. Esta formação tinha a duração de dois anos letivos e englobava duas componentes: ciências da educação, no primeiro ano, e projeto de formação e ação pedagógica (PFAP), no segundo ano. No entanto, os professores com o mínimo de seis anos completos de serviço docente, concluídos até 30 de setembro do ano em que concluíam o primeiro ano da profissionalização, ficavam dispensados da segunda componente. A componente de ciências da educação era da responsabilidade das instituições de ensino superior que ministravam esta formação e incluía os módulos de tecnologia educativa, psicologia da educação, de sociologia da educação e organização escolar, desenvolvimento curricular e didática específica. A segunda componente decorria na escola onde o docente em formação se encontrava a lecionar e era da responsabilidade da escola (que nomeava um professor do mesmo grupo disciplinar do formando, para o acompanhar – o delegado acompanhante) e da instituição de ensino superior onde tinha decorrido o primeiro ano da profissionalização. O PFAP englobava o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem na(s) disciplina(s) do grupo de recrutamento em que o docente se profissionalizava e envolvia a elaboração de um relatório, a apresentar pelo delegado acompanhante, ao conselho pedagógico que o deveria ratificar antes de ser apresentado à instituição de ensino superior (Campos, 1995, p. 20-21). Atualmente, a profissionalização em serviço decorre apenas de forma residual, por via do Protocolo celebrado em 2009 (e

despachos para as edições posteriores), entre o Ministério da Educação e a Universidade Aberta, apenas para os docentes que estão em condições de dispensar da segunda componente. Em 2012, a Direção-Geral de Administração Escolar homologou a classificação profissional de 556 docentes que realizaram a profissionalização em serviço na Universidade Aberta (publicações em Diário da República).

Este modelo foi alvo de críticas por se dispensarem os professores com seis ou mais anos de serviço da realização da componente de prática pedagógica supervisionada, passando a ideia de que uma formação profissional podia confundir-se com uma simples apropriação de conhecimento científico, descontextualizado da prática docente (Esteves, 2006, p. 153) e também porque esta formação, mais do que um desenvolvimento profissional dos professores, proporcionava, essencialmente, uma qualificação formal que servia para assegurar a estabilidade de emprego e colocação aos que exerciam a docência sem habilitação profissional, objetivos que, embora importantes, não se enquadravam no propósito da formação de professores (Miguéns citado por Campos, 1995, p. 38).

Tal como defende Perrenoud (1993, p. 51), a profissionalização deverá ter como finalidade capacitar os professores para a definição de estratégias baseadas em objetivos, de acordo com uma determinada ética, que lhes permitam desenvolver capacidades e tomar decisões com vista à resolução de problemas complexos e interdimensionais. No entanto, embora impulsionada com este desígnio, a profissionalização em serviço foi particularmente “um processo através do qual os trabalhadores melhoram o seu estatuto, elevam os seus rendimentos e aumentam o seu poder/autonomia” (Ginsburg, citado por Nóvoa, 1992a, p. 23).

#### **2.3.2.1 O fundo social europeu e a profissionalização em serviço**

Portugal beneficia, desde 1986, de apoio financeiro comunitário, cujo investimento tem sido canalizado maioritariamente para projetos de natureza infraestrutural. A reforma do sistema educativo foi fortemente apoiada por um substancial reforço financeiro, no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio negociado com a Comissão Europeia e que se traduziu no Programa de Desenvolvimento Educativo para Portugal (PRODEP). Esse Programa tinha como objetivo preparar o sistema educativo português para as exigências económicas e sociais decorrentes do processo de integração europeia, tendo como objetivos estratégicos: generalizar o acesso à educação; modernizar as infraestruturas e melhorar a qualidade da ação educativa. Previsto

inicialmente para o período de 1990-1993 (PRODEP I), foi sucessivamente prolongado (1994-1999, PRODEP II e 2000-2006, PRODEP III) (Barroso, 2003, p.72).

Os programas PRODEP I e II assumiram um papel representativo em termos de investimento adicional na educação ao nível da construção de infraestruturas, aquisição de equipamentos e formação de recursos humanos, com um programa específico para a formação contínua – FOCO (Despacho n.º 299/ME/92 - PRODEP I e Despacho Conjunto n.º 69/ME/MESS/94 – PRODEP II). Estes dois programas traduziram as orientações de política educativa no seu devido contexto temporal. O PRODEP I teve como enquadramento principal o atraso educacional português face aos restantes países europeus, o que resultou num esforço consistente de desenvolvimento, nomeadamente do ponto de vista quantitativo, com forte aposta na vertente das infraestruturas e equipamentos, na generalização do acesso à educação e na melhoria da qualidade do setor. O PRODEP II foi orientado para a intervenção sobre problemas educativos nacionais, identificados nessa altura, evidenciando uma linha de continuidade relativamente ao PRODEP I, com maior predominância da vertente qualitativa e incorporando apostas prioritárias em matéria de valorização dos recursos humanos. As intervenções infraestruturais perderam algum peso relativo face aos investimentos imateriais do desenvolvimento educativo (PO Educação 2000-2006).

Tal como afirma Benavente (1992, p. 48), existem momentos políticos em que os governos se assumem como grandes reformadores, ora após a Lei de Bases do Sistema Educativo era necessário dotar o sistema educativo português de um quadro de referência, no qual se pudessem inscrever políticas de desenvolvimento e de transformação do sistema. A utilização dos fundos estruturais, resultantes da integração na UE, era fundamental para reduzir o atraso de Portugal em relação aos seus parceiros europeus, aproximar estatísticas, neutralizar indicadores preocupantes, nomeadamente o insucesso escolar. Tratava-se de democratizar o sistema educativo, flexibilizar estruturas, diversificar ofertas de formação, reequacionar o papel da escola e da formação no contexto nacional e internacional.

Portugal, colocado perante um “desafio mobilizador” de efetuar a convergência relativamente à escolarização, qualificação e produtividade, carecia ainda de vultuosos investimentos na área da educação, tendo apresentado através do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES), com que negociou o QCA III para o período 2000-2006, o



modo como o esforço nacional e os Fundos Estruturais da União Europeia se articulariam e reforçavam na prossecução destes objetivos e da visão de desenvolvimento comuns. O Modelo de Desenvolvimento Económico e Social para Portugal, no período 2000-2006, visava “aproximar claramente a economia portuguesa das atividades, fatores de competitividade e tecnologias dinâmicas e estruturantes da economia mundial, em articulação com um modelo social que favorecesse a solidariedade e a coesão”, de modo a que se criassem as condições para “vencer, numa geração, o atraso estrutural do país no contexto europeu” (PO Educação 2000-2006, p. 108). O PRODEP III enquadrava-se no domínio do desenvolvimento do potencial humano – uma prioridade absoluta da ação no período 2000/2006 – através do qual se pretendia “modernizar e tornar a sociedade portuguesa mais competitiva, especialmente no sentido de criar condições para a consolidação em Portugal de uma economia do conhecimento, onde a qualificação das pessoas fosse o elemento decisivo” (PO Educação 2000-2006, p. 108).

A visão estratégica do PRODEP III, cujo lema era “visão estratégica para vencer o século XXI” baseava-se numa lógica de continuidade dos Programas anteriores que beneficiaram do apoio dos fundos estruturais, pretendendo potenciar os efeitos anteriormente alcançados. Um dos grandes objetivos do PRODEP III era guiar e promover o desenvolvimento da Sociedade da Informação e do Conhecimento em Portugal, onde se reconhecia o corpo docente como um grupo estratégico que contribuía para a evolução rápida de uma sociedade do conhecimento e, como tal, era necessário promover um novo perfil do docente, como orientador de pesquisa e de aprendizagem, bem como animador de projetos e catalisador da relação escola/meio. Um dos objetivos específicos da medida 5, ação 5.1 era “assegurar a qualificação pedagógica a cerca de 30 000 docentes em exercício e cuja formação inicial não contemplou esta componente” (PO Educação 2000-2006 p. 55), ou seja, a profissionalização em serviço.

Campos (1995) e Leite (2005) referem que a formação contínua (que inclui a profissionalização em serviço, como fase inicial da formação contínua) é um dever do estado, e como tal deve ser facultada gratuitamente a todos os professores, uma vez que foi legalmente justificada pelo reconhecimento de que “a formação inicial, por si só, não é suficiente para o exercício docente e, do ponto de vista financeiro, tem sido amplamente apoiada pelas verbas a que Portugal se tem candidatado do FSE” (Leite, 2005, p. 378).

De facto, a profissionalização em serviço, que já tinha sido financiada pelo PRODEP II, através do programa específico para a formação contínua – FOCO, voltou a ser financiada com fundos comunitários, através do PRODEP III, conforme legislado no Despacho Conjunto n.º 984/2001, de 29 de Outubro, onde se define que deve existir formação que “contribua para consolidar uma cultura de desenvolvimento e atualização permanentes dos docentes” e cujas ações de formação visem, entre outros, “assegurar a profissionalização em serviço dos docentes, enquanto fase inicial do processo de formação contínua” (artigo 2.º).

Se consultarmos as estatísticas da educação, podemos verificar que no ano letivo 1999/2000, ano em que se iniciou o terceiro quadro comunitário de apoio (QCA III), no terceiro ciclo do ensino básico e secundário 13,7% dos professores em exercício de funções não eram profissionalizados (10 105 em 73 993) e no segundo ciclo 7,8% (2 355 em 30 284) (GIASE, 2006). Como tal, era pertinente continuar a financiar esta formação, uma vez que um dos objetivos específicos do PRODEP III era contribuir para “melhorar o desempenho profissional” dos professores, “bem como permitir a mobilização das novas competências exigidas nomeadamente pela emergência da Sociedade da Informação e do Conhecimento” (PO Educação 2000-2006 p.55).

A revisão intercalar de 2004 efetuada ao QCA III, numa ótica de confirmação da relevância da sua estratégia global, identificou um conjunto de novas prioridades para a estratégia da aplicação dos fundos na fase final de execução deste quadro comunitário, nomeadamente o desenvolvimento do potencial humano e a melhoria da qualificação dos portugueses e, “com o objetivo de obter ganhos positivos de eficácia e de sinergias, o PO Educação recentrou os seus objetivos no ensino não superior” (DGDR, 2005, P. 12), mantendo-se, assim, o financiamento para a profissionalização em serviço até final do ano letivo de 2006/2007.

De acordo com o relatório final de execução do quadro comunitário de apoio III (2010), aprovado pela Comissão de Acompanhamento, a formação de docentes, onde se incluiu a profissionalização em serviço, “assumiu um papel de relevância estratégica face aos desafios de qualidade, inovação e desenvolvimento colocados a Portugal, exigindo um novo perfil para a profissão docente” (p. 52), tendo centrado essa formação nas prioridades de desenvolvimento do sistema, o que permitiu “elevar as qualificações profissionais dos docentes ... através da realização de ações de formação contínua e especializada” (p. 53). “As

ações que visaram formar os docentes do ... quadro de nomeação provisória, com vista à sua qualificação para o exercício das funções docentes – profissionalização em serviço – abrangeram neste QCA III 16 287 formandos” (p. 129). Quanto à compatibilidade com as políticas comunitárias e programas europeus, o relatório realça o enorme alinhamento do PRODEP com as políticas de desenvolvimento do sistema educativo, cuja flexibilidade permitiu sempre a sua adaptação, nomeadamente em matéria de formação de professores, adaptando-a às efetivas necessidades do sistema. Através da adaptação dos sistemas de educação e formação, designadamente o reforço da formação contínua, este programa permitiu responder às novas exigências em matéria de competências, promovendo a qualidade e a eficiência dos sistemas de educação e de formação, contribuindo significativamente para os planos nacionais e para a estratégia europeia para o emprego.

#### **2.4 Síntese conclusiva: quadro teórico de referência**

Da revisão da literatura realizada, o que vamos assumir em relação às políticas públicas é que estas são decisões governamentais que objetivam a resolução de problemas que atingem a sociedade (Cardim, 2009a, p. 135) e que se concretizam através de um método de trabalho objetivo seguido por um ou vários atores para o tratamento e resolução de um problema existente (Anderson, 1981, p. 2), apresentando-se sob a forma de programas governamentais dentro de um ou mais setores da sociedade. A definição de políticas públicas baseada na ação pública também se aplica neste contexto, uma vez que, tal como Commaille (citado por Draelants & Maroy, 2007, p. 23) argumenta, a intervenção do estado e das autoridades públicas nas tomadas de decisão deixou de ser exclusiva para passar a ser partilhada com outros intervenientes, até internacionais, fruto da europeização e globalização.

O propósito da política pública que aqui se pretende analisar é o de uma proposta de ação específica que, da perspetiva do analista implica estudos de conteúdos políticos onde se procura descrever e explicar a génese da política. Quanto à característica da política, a ênfase está no poder decisório, que compreende uma situação específica para resposta a um problema concreto, tendo em vista metas de curto e longo prazo (Saravia, 2006, p. 31).

Dos diferentes modelos de avaliação analisados, este estudo enquadra-se no incrementalismo referenciado por Souza (2006), uma vez que os recursos governamentais disponíveis para a execução da política surgem de decisões marginais que não introduzem alterações

substantivas no programa público, envolvendo diferentes níveis de decisão e atores distintos, formais e informais. A autonomia relativa do estado que proporciona as condições para a implementação de políticas públicas, condições essas que dependem de variados fatores, incluindo os diferentes momentos históricos que se atravessa, tem aqui um papel importante.

As políticas públicas são executadas de acordo com um processo que passa por um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, que contempla a percepção dos problemas, a agenda política, o estudo e escolha de soluções, a execução das políticas, avaliação das políticas públicas e o esgotamento do problema, tal como Sarmento (citado por Neves, 2013, p. 12) advoga.

As escolhas das políticas públicas têm inerentes princípios de afetação que implicam distribuição mas também redistribuição de ganhos que, segundo Neves (2013, p. 14) podem ser chamadas decisões de soma positiva ou decisões de soma nula ou até mesmo negativa.

No âmbito deste trabalho, a avaliação pode ser encarada como uma atividade destinada a apurar os resultados de um processo que se concluiu, funciona como elemento central da *accountability* (Faria, 2005, p. 97-98) e possibilita a medição da eficácia das ações (Amoras & Rodrigues, 2009, p. 135). Neste trabalho a avaliação vai ser utilizada com a função de esclarecimento, pois pretende analisar os resultados de uma medida já implementada que não se enquadra na esfera mais restrita de avaliação de políticas e programas (Weiss, 1998, p. 24), uma vez que vai ser utilizada para fins académicos. Trata-se, portanto, de uma avaliação externa que, quanto ao *timing*, é *ex-post* porque, para além de ser efetuada *à-posteriori*, pretende estudar a eficácia da medida dando relevância aos *outcomes* (Wollmann, 2003, p. 19).

Quanto aos objetivos, esta é uma avaliação de impacto, pois pretende identificar as mudanças que a decisão política originou e se essas mudanças ocorreram na direção desejada (Trevisan & van Bellen, 2008, p. 546). Esta avaliação baseia-se em critérios substantivos, já que se pretende avaliar a política e o seu mérito, mas também em critérios económicos, uma vez que se pretende avaliar a eficiência da medida em termos de relação custo/benefício (Rocha, 2010, p. 143-146).

No que concerne à formação profissionalizante podemos avocar que a evolução do sistema educativo, associada à massificação do ensino, principalmente nas últimas décadas do século XX, levou à necessidade de contratar professores, para o segundo e terceiro ciclo do ensino básico e para o ensino secundário, sem habilitação profissional devido à inexistência (até finais dos anos 1970) de cursos de ensino superior, específicos para a formação de professores destes níveis de ensino (Campos, 1995; Leite, 2005). Este trabalho incide sobre a profissionalização em serviço, um dos modelos de formação que permitiu facultar a necessária formação pedagógica aos docentes que se encontravam a lecionar apenas com as adequadas habilitações científicas (Campos, 1995, p. 20). A formação contínua foi considerada pelo Estado como um direito dos professores, e como tal, deveria ser financiada pelo próprio estado. O financiamento da profissionalização em serviço, como fase inicial da formação contínua, foi assegurado pela comparticipação dos financiamentos da União Europeia, no âmbito do PRODEP (Campos, 1995, p. 27). Este estudo realiza-se entre 2000 e 2007, época de vigência do QCA III. Durante este período, a profissionalização em serviço, foi cofinanciada pelo PRODEP III, através da ação 5.1 (formação contínua e especializada de docentes e outros agentes da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário), da medida 5 - formação de docentes e outros agentes (despacho conjunto n.º 984/2001).

Esta formação profissionalizante permitiu aos docentes, já em exercício de funções, completarem a sua formação, uma vez que já praticavam a ação de ensinar antes de formalizarem a formação para ensinar, formalização imprescindível a alguém que ensina. Importava refletir para efetuar a conversão de um campo de exclusiva prática profissional num campo que incluía também conhecimentos pedagógicos. A relação teoria/prática era fulcral porque sem questionamento nem teorização a atividade desenvolvida não poderia ser convertida em ação profissional, essa atividade permaneceria prisioneira de rotinas não questionadas e incapazes de responder à realidade. A teorização da ação permitiu gerar novos corpos de conhecimento que transformaram a forma de agir destes profissionais. A formalização do conhecimento profissional permite ligar o ato de ensinar com diversos saberes passíveis de diversas formalizações “teóricas-científicas, científico-didáticas, pedagógicas (o que ensinar, como ensinar, a quem e de acordo com que finalidade, condições e recursos), que contudo, se jogam num único saber integrador, situado e contextual – como ensinar aqui e agora – que se configura como prático” (Roldão, 2008, p.176).

A conceção das políticas curriculares, relacionadas com as mudanças políticas que se têm verificado ao longo dos tempos e as dinâmicas informais e relacionais, que definem as diferentes estratégias de aplicar, na prática, as deliberações legais revestem-se de grande importância no presente estudo. As decisões da administração central, no que concerne à implementação dos currículos e à organização dos diferentes anos escolares, influenciaram, numa primeira fase, o aumento significativo do número de docentes efetivos (quadros de escola e quadros de zona pedagógica) e nos últimos anos a necessidade de reduzir esse número de docentes. Assim, a forma como foram implementadas as alterações curriculares pode-se converter num fator determinante para a existência de docentes profissionalizados e efetivos sem componente letiva atribuída.

### **3. Metodologia do estudo empírico**

A metodologia, como caminho ou via para a realização de algo, estuda os melhores métodos lógicos e científicos a aplicar nos distintos campos do saber para a produção de conhecimento. Grawitz (citada por Carmo & Ferreira, 1998) define métodos como um conjunto concertado de operações que são realizadas para atingir um ou mais objetivos, com um plano de trabalho delineado em função de uma determinada finalidade, utilizando técnicas rigorosas e bem delimitadas, adaptadas ao tipo de problema e definidas em função do objeto que se quer atingir. Segundo Strauss e Corbin (1998), o método de pesquisa é um conjunto de técnicas e procedimentos utilizados para recolher e analisar os dados. O método fornece as ferramentas para pesquisar, a fim de responder à nossa questão nuclear: Os professores que realizaram a profissionalização em serviço com financiamento comunitário, durante o QCAIII, estão, no presente ano letivo, com componente letiva atribuída?

Gay (citado por Carmo & Ferreira, 1998, p. 229) considera a existência de cinco categorias quanto ao método de investigação: investigação histórica, investigação descritiva, investigação correlacional, investigação experimental e investigação causal-comparativa; Sampieri, Collado e Lúcio (2006, p. 100) identificam estudos exploratórios, descritivos, correlacionais e explicativos e Bilhim, Amaro e Moreira (2010, p. 62-117) defendem a existência de estudos descritivos e exploratórios, experimentais e quâsi-experimentais, de natureza histórica, etnográficos, comparativos, de caso, transversais e longitudinais, internacionalistas e de avaliação.

A opção metodológica utilizada nesta investigação assenta num estudo simultaneamente descritivo e explicativo. Este tipo de estudo permite-nos descrever, compreender e explicar a situação profissional dos professores que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, com verbas do QCA III, no que concerne à atribuição de componente letiva no início do presente ano letivo, recolhendo dados resultantes da gestão da política de profissionalização em serviço e a partir da observação da situação real do presente ano escolar (Carmo & Ferreira, 1998). Apresentam-se as características de um grupo específico, de grandes dimensões (professores com profissionalização em serviço realizada durante o QCA III), que se encontra disperso numa determinada área geográfica (escolas da rede pública do Ministério de educação, distribuídas pelas diferentes regiões do País), estabelecendo-se relações entre conceitos e explicando as relações entre as variáveis (Costa in Bilhim, Amaro & Moreira, 2010).

Gay (citado por Carmo & Ferreira, 1998, p. 227-228) classifica a investigação quanto ao propósito e considera a existência de cinco categorias: investigação básica, investigação aplicada, investigação em avaliação, investigação e desenvolvimento e investigação-ação. Esta investigação, tendo como objetivo geral “avaliar a sustentabilidade da política de profissionalização em serviço de professores, durante o QCA III, no funcionamento do sistema de ensino público”, quanto ao propósito é de caráter avaliativo, uma vez que se pretende avaliar, a médio prazo, os resultados desta formação sem perder de vista a evolução social e política ocorrida até ao momento (Carmo & Ferreira, 1998). Como tal, para desenvolvermos este estudo, definimos como objetivos específicos:

- 1) Fazer a caracterização dos docentes profissionalizados por região e grupo de recrutamento;
- 2) Verificar a situação profissional dos docentes, objeto de profissionalização em serviço cofinanciada pelo FSE-PRODEP III, no âmbito do QCAIII, quanto à ausência de componente letiva, no presente ano escolar;
- 3) Analisar os custos da profissionalização em serviço a nível nacional e por região.

O universo ou população desta pesquisa (conjunto de elementos abrangidos por uma mesma definição) é constituído pelo conjunto dos docentes de carreira (QA/QE e QZP) do ensino público, do segundo e terceiro ciclos do ensino básico e do ensino secundário, com particular enfoque nos que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007. Esta

população apresenta características comuns: todos os seus elementos são professores de carreira, são todos do ensino público e todos são profissionalizados (Carmo & Ferreira, 1998). O universo global é constituído por 70 030 docentes, sendo de 10 335 o subuniverso de professores cuja profissionalização foi realizada em serviço e durante o QCA III. Como dispomos de dados sobre todo o universo, optamos por estudá-lo na sua globalidade, em vez de investigar apenas uma amostra desse universo. Efetuaram-se comparações entre as variáveis do nosso subuniverso (regiões e grupos de recrutamento) com as mesmas variáveis do outro grupo do nosso universo – os docentes que detêm outra profissionalização ou que realizaram a profissionalização em serviço fora do período em análise (outra profissionalização), mantendo sempre como referência o nosso universo global. Para avaliar, a médio prazo, o impacto da profissionalização em serviço realizada entre 2000 e 2007 utilizamos como indicador a taxa de “horários zero” (ausência de componente letiva) que existia, no início do ano letivo 2013/2014, no grupo de professores do nosso subuniverso relativamente ao universo dos docentes de carreira (QA/QE e QZP).

Para consubstanciar esta análise formularam-se quatro hipóteses:

- 1) A profissionalização em serviço, realizada no período em análise, contribuiu para uma maior estabilidade na carreira profissional dos docentes que realizaram esta formação;
- 2) O impacto desta formação profissionalizante na estabilidade profissional dos professores abrangidos por esta medida não apresenta diferenças significativas nas diferentes regiões;
- 3) O impacto na estabilidade dos professores abrangidos por esta política pública difere entre grupos de recrutamento;
- 4) O investimento realizado com a profissionalização em serviço apresenta ineficiências, traduzidas nalgum desaproveitamento das competências adquiridas.

Formuladas as hipóteses, recolheu-se informação sobre diversas dimensões do problema para assim se descobrir o que se investiga (Sampieri, Collado & Lúcio, 2006). Existem diferentes técnicas de recolha de dados que permitem agrupar a informação para, posteriormente, se proceder à sua análise. Os dados obtidos podem ser classificados em dados primários, quando a recolha é feita com base em dados que ainda não foram recolhidos e que reunimos especificamente para o objetivo do nosso estudo; secundários, quando são obtidos a partir de documentos e destes é selecionada a informação relevante para a construção dos indicadores necessários; e terciários, nos casos em que as evidências são obtidas a partir de documentos



elaborados por terceiros, como é o caso de relatórios oficiais (Costa, 2012). Neste estudo, a recolha de dados foi realizada a partir de dados primários, uma vez que se tratam de dados originais especificamente recolhidos para este trabalho em concreto.

Com base nos dados primários, retirados das listas de colocação/não colocação de professores, publicitadas anualmente na página da Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE) e das bases de dados da DGAE, foram criadas, especificamente para este trabalho, listagens de docentes de carreira (QA/QE/QZP) do segundo e terceiro ciclos do ensino básico e do ensino secundário, organizadas por região e grupo de recrutamento: com todos os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007; com todos os docentes que se encontravam sem componente letiva atribuída a 1 de setembro de 2013 (início do ano letivo 2013/2014); com todos os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007 e se encontravam sem componente letiva atribuída a 1 de setembro de 2013. Foi também elaborada uma listagem, organizada por região e grupo de recrutamento, de todos os docentes QA/QE/QZP destes níveis de ensino, que se encontravam no sistema de ensino público a 1 de setembro de 2013, com base em dados primários retirados da base de dados da Direção-Geral de Planeamento e Gestão Financeira (DGPGE). Não foram considerados os docentes do pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico porque a formação inicial dos docentes destes níveis de ensino inclui já a profissionalização, ou seja, estes docentes são todos detentores de cursos via ensino, com profissionalização integrada.

Analisados os relatórios anuais do PRODEP III, não foi possível identificar os custos com a profissionalização em serviço, uma vez que são apresentados os custos globais com a formação de professores, sem discriminar o tipo de formação (com exceção do relatório de 2006). Assim, determinou-se a despesa realizada com este tipo de formação de acordo com informação recolhida na DGAE: o financiamento do Fundo Social Europeu (FSE) foi de 1 047,48€ por formando do 1.º ano e 2 094,96€ por formando do 2.º ano, distribuídos pelas diferentes rubricas e subrubricas das candidaturas apresentadas aos fundos comunitários. A verba despendida pelo orçamento de Estado (OE) foi superior aos 25% da contrapartida nacional exigidos pelo FSE, pois, decorre da legislação que regulamenta a profissionalização em serviço (Decreto-Lei n.º 287/88, de 19 de agosto) que os docentes que se encontrassem a realizar esta formação tinham direito a uma redução de seis horas letivas semanais, durante o

1.º e 2.º ano de formação (artigo 36.º), como tal, os custos inerentes a esta formação foram calculados de acordo com essa redução.

Nesta investigação optou-se por uma abordagem quantitativa, com recolha e análise de dados e respetivo estudo estatístico, seguindo-se um conjunto de processos cuidadosos, sistemáticos e empíricos aplicados ao estudo desta temática para gerar conhecimento (Sampieri, Collado & Lúcio 2006). Este tipo de abordagem requer uma conceção global positivista, hipotético-dedutiva, particularista e orientada para os resultados (Carmo & Ferreira, 1998 e Sampieri, Collado & Lúcio, 2006), permitindo-nos estudar os fenómenos de forma mensurável, relacionando as variáveis - regiões e grupos de recrutamento (Mourão in Bilhim, Amaro & Moreira, 2010).

Após a recolha de dados, identificaram-se os padrões de comportamento das unidades estatísticas que compõem as variáveis consideradas - regiões e grupos de recrutamento (GR), utilizando-se tabelas (descrição tabelar) e gráficos (descrição gráfica) para resumir os dados (Pinto & Casanova in Bilhim, Amaro & Moreira, 2010).

Efetuiu-se uma análise estatística descritiva, apresentando a nível nacional, por região e por grupo de recrutamento, o número de docentes por tipo de formação profissionalizante, os docentes com e sem componente letiva em 2013/2014, por tipo de formação; a taxa de docentes com e sem componente letiva no conjunto dos docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007; os custos globais com esta formação e também os valores financiados pelo OE e pelo FSE. Apresentaram-se ainda os custos da profissionalização em serviço dos docentes com “horário zero” no início de 2013/2014, por região e, dentro de cada região, por docente e para o total dos docentes, com o respetivo financiamento do OE e do FSE. Procedeu-se à comparação entre as variáveis regiões e grupos de recrutamento e fez-se uma avaliação de impacto dos resultados encontrados, no que concerne à política pública da profissionalização em serviço de professores, com financiamento comunitário do QCA III.

#### 4. Apresentação dos resultados

Os resultados que a seguir se apresentam incidem sobre o número de professores de carreira, do segundo e terceiro ciclo do ensino básico e do ensino secundário, pertencentes aos quadros de agrupamentos de escolas/escola não agrupadas (QA/QE) e aos quadros de zona pedagógica (QZP), que se encontravam no sistema de ensino público não superior a 1 de setembro de 2013, ou seja, no início do ano letivo 2013/2014.

Recolheram-se os dados por região (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e por grupo de recrutamento (GR) relativos ao número total de professores de carreira (QA/QE/QZP), ao número de professores de carreira profissionalizados em serviço durante o QCA III (2000-2007) e ao número de professores de carreira e de professores profissionalizados durante o QCA III que, no início do ano escolar 2013/2014, se encontravam com ausência da componente letiva. Foram também recolhidos dados relativos aos custos com a profissionalização em serviço dos docentes profissionalizados entre 2000-2007.

##### 4.1 Resultados globais

Da observação dos dados recolhidos, podemos constatar que existiam 70 030 professores de carreira, do segundo e terceiro ciclo do ensino básico e secundário, no sistema de ensino público, não superior, no início do ano letivo 2013/2014, dos quais 10 335 (14,8%) realizaram a profissionalização em serviço durante o QCA III e 59 695 (85,2%) provém de cursos via ensino, com profissionalização integrada, ou realizaram a profissionalização em serviço fora do período abrangido pelo QCA III (outra profissionalização).

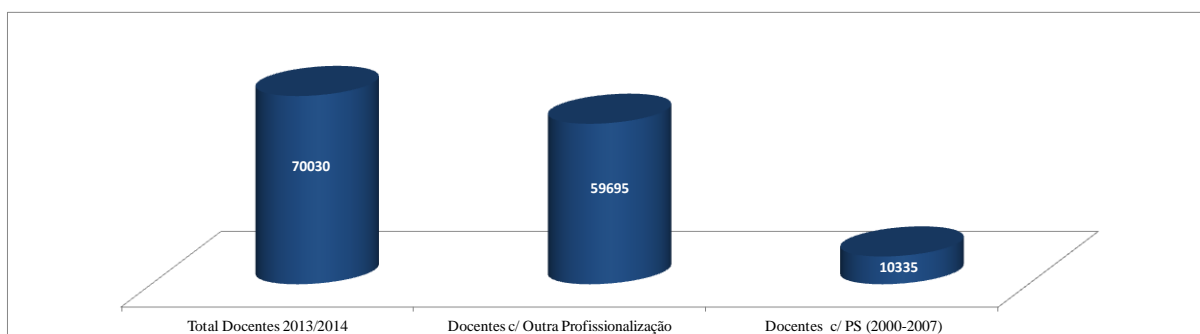


Gráfico 1 – Docentes por tipo de profissionalização ano letivo 2013/2014

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

Podemos ainda verificar que, dos 70 030 docentes de carreira do segundo e terceiro ciclo do ensino básico e secundário, 58 318 (83,3%) tinham componente letiva atribuída e 11 712 (16,7%) estavam em situação de “horário zero”, ou seja, com ausência de componente letiva.

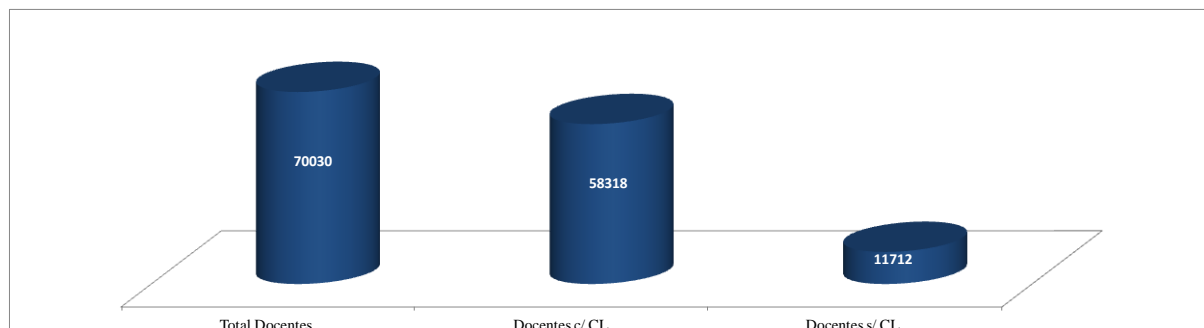


Gráfico 2 – Docentes com e sem componente letiva em 2013/2014

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Dos 16,7% de docentes (11 712) com ausência de componente letiva 2,7% (1 918 docentes) realizaram a profissionalização em serviço no período de vigência do QCA III e 14,0% (9 794 docentes) possuem outra profissionalização.

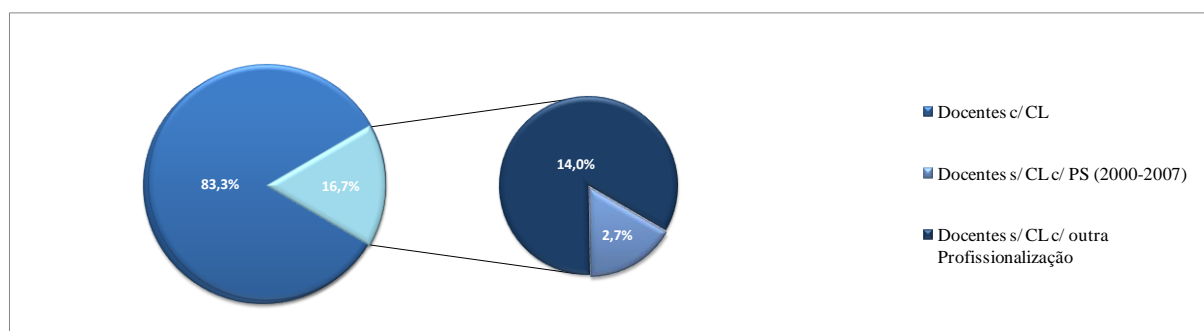


Gráfico 3 – Docentes com e sem componente letiva por tipo de profissionalização

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram a profissionalização em serviço, no período de vigência do QCA III, podemos verificar que, no início de 2013/2014, 18,6% (1 918 docentes) se encontravam com ausência de componente letiva e que 81,4% (8 417 docentes) tinham componente letiva atribuída.

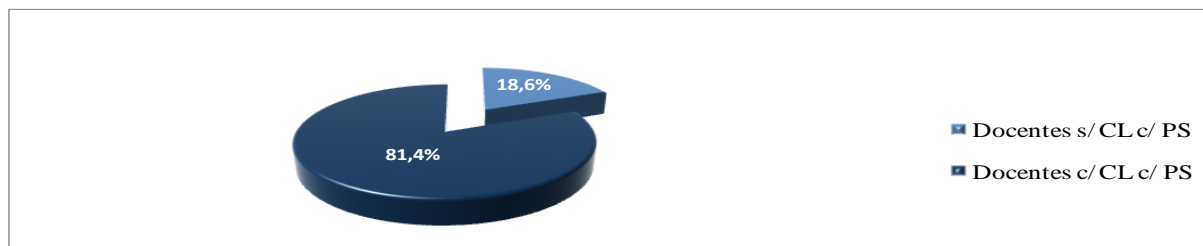


Gráfico 4 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram outra profissionalização, podemos verificar que no início de 2013/2014, 16,4% (9 794 docentes) se encontravam com ausência de componente letiva e que 83,6% (49 901) tinham componente letiva atribuída.

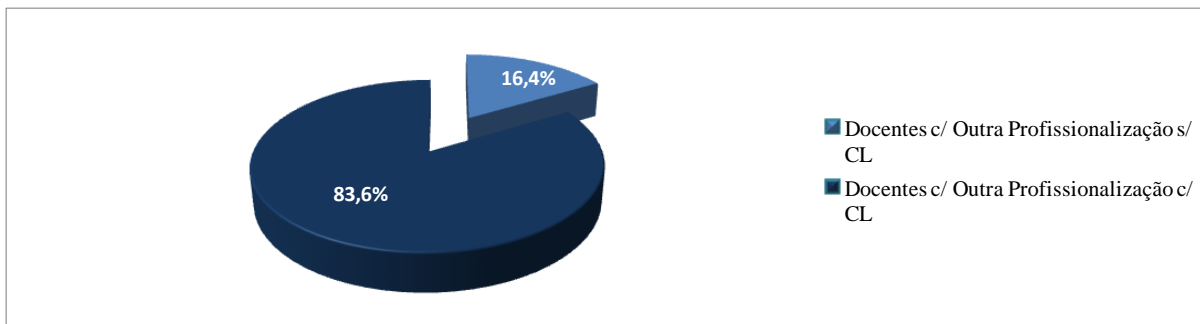


Gráfico 5 – Docentes com e sem componente letiva com outra profissionalização  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Considerando que, dos 10 335 docentes profissionalizados em serviço no período em análise, 8 209 realizaram a profissionalização num ano letivo e 2 126 em dois anos letivos, os custos envolvidos com esta formação foram de 31 902 543,50€ (16 622 974,00€ provenientes do OE e 15 279 569,50€ do FSE).

| DURAÇÃO DA PS | DOCENTES     | CUSTOS                 |                        |                        |
|---------------|--------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|               |              | OE                     | FSE                    | TOTAL                  |
| 1 ANO         | 8209         | 10.950.806,00 €        | 10.825.705,80 €        | 21.776.511,80 €        |
| 2 ANOS        | 2126         | 5.672.168,00 €         | 4.453.863,70 €         | 10.126.031,70 €        |
| <b>TOTAL</b>  | <b>10335</b> | <b>16.622.974,00 €</b> | <b>15.279.569,50 €</b> | <b>31.902.543,50 €</b> |

Tabela 2 – Custo da profissionalização em serviço entre 2000-2007  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

## 4.2 Resultados por região

Os resultados encontrados para as diferentes regiões do País mostram que na região Norte temos um total de 26 477 docentes do segundo e terceiro ciclo do ensino básico e do ensino secundário, dos quais 2 814 realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007 e 23 663 outra profissionalização (cursos via ensino, com profissionalização integrada, ou profissionalização em serviço fora do período abrangido pelo QCA III); na região Centro temos um total de 12 894 docentes, 2 218 com profissionalização em serviço realizada entre 2000 e 2007 e 10 676 com outra profissionalização; na região de Lisboa e Vale do Tejo temos um total de 23 374 docentes, 3 758 com profissionalização em serviço realizada entre 2000 e

2007 e 19 616 com outra profissionalização; na região do Alentejo existem 3 896 docentes, 948 com profissionalização em serviço realizada entre 2000 e 2007 e 2 948 com outra profissionalização; na região do algarve existem 3 389 docentes, 597 com profissionalização em serviço realizada entre 2000 e 2007 e 2 792 com outra profissionalização.



Gráfico 6 – Docentes por tipo de profissionalização e por região

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Relativamente ao total de docentes por região, realizaram a profissionalização em serviço durante o QCA III, 10,6% dos docentes da região Norte, 17,2% dos da região Centro, 16,1% dos da região de Lisboa e Vale do Tejo, 24,3% dos da região do Alentejo e 17,6% dos da região do Algarve.

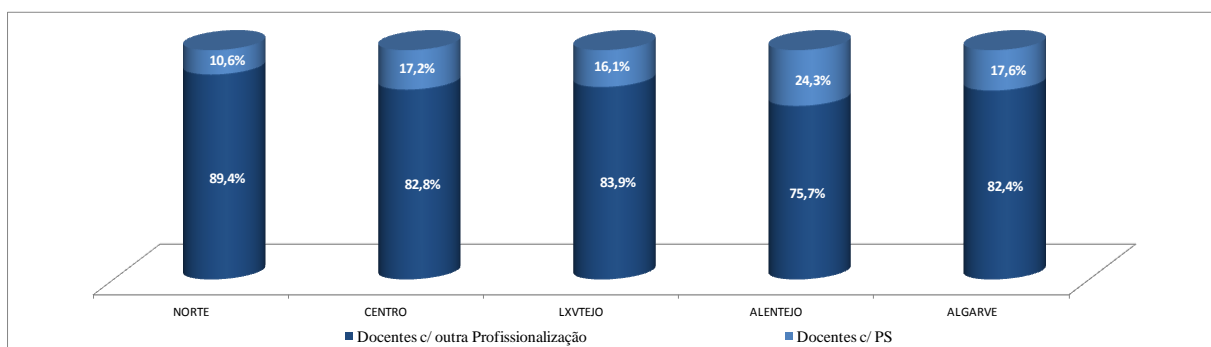


Gráfico 7 – Tipo de profissionalização por região

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Quanto aos docentes que, no início do ano letivo 2013/2014, se encontravam sem componente letiva atribuída, temos 4 737 na região Norte (17,9%); 3 467 na região Centro (26,9%); 1 910 na região de Lisboa e Vale do Tejo (8,2%); 1 009 na região do Alentejo (25,9%) e 589 na região do Algarve (17,4%). Com componente letiva atribuída no início de 2013/2014, temos 21 740 na região Norte (82,1%); 9 427 na região Centro (73,1%); 21 464 na região de Lisboa e Vale do Tejo (91,8%); 2 887 na região do Alentejo (74,1%) e 2 800 na região do Algarve (82,6%).

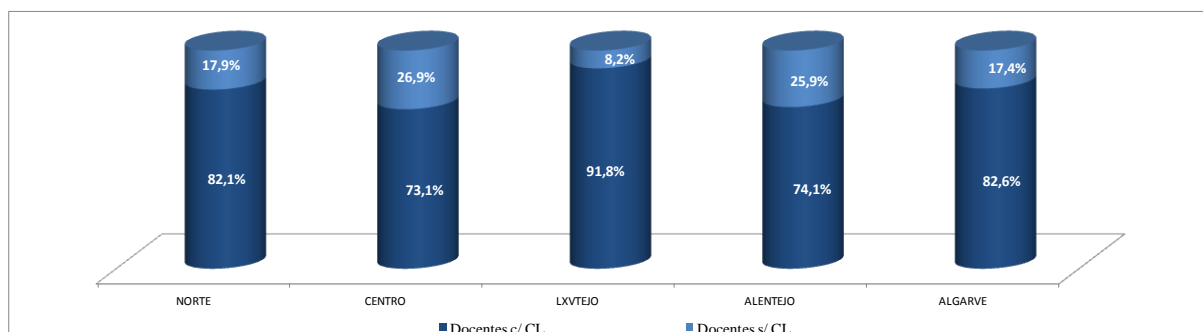


Gráfico 8 – Docentes com e sem componente letiva por região  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Dos docentes que se encontravam em situação de ausência de componente letiva no início do ano letivo de 2013/2014 tínhamos 813 docentes na região Norte (3,1%), 483 na região Centro (3,7%), 405 na região de Lisboa e Vale do Tejo (1,7%), 135 na região do Alentejo (3,5%) e 82 na região do Algarve (2,4%) que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007 e com outra profissionalização existiam 3 924 docentes na região Norte (14,8%), 2 984 na região Centro (23,1%), 1 505 na região de Lisboa e Vale do Tejo (6,4%), 874 na região do Alentejo (22,4%) e 507 na região do Algarve (15,0%).

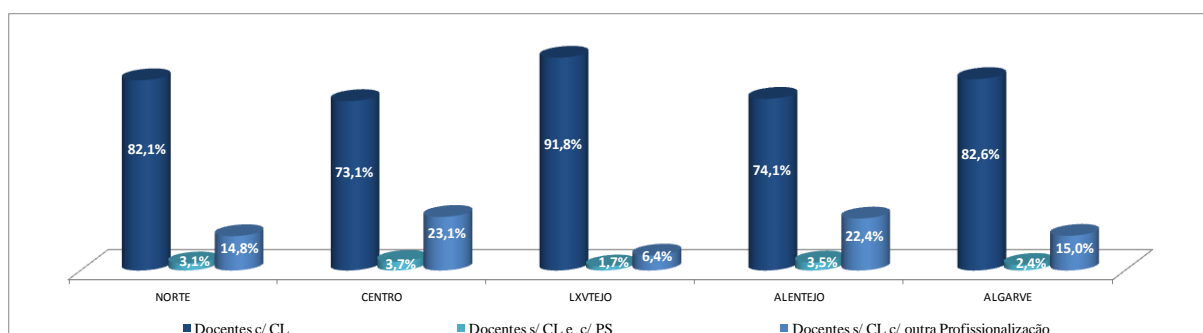


Gráfico 9 – Docentes com e sem componente letiva por tipo de profissionalização  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, podemos verificar que, no início de 2013/2014, se encontravam com ausência de componente letiva na região Norte 28,9% (813 docentes), na região centro 21,8% (483 docentes), na região de Lisboa e Vale do Tejo 10,8% (405 docentes), na região do Alentejo 14,2% (135 docentes) e na região do Algarve 13,7% (82 docentes). Com componente letiva atribuída temos na região Norte 71,1% (2 001 docentes), na região centro 78,2% (1 735 docentes), na região de Lisboa e Vale do Tejo 89,2% (3 353 docentes), na região do Alentejo 85,8% (813 docentes) e na região do Algarve 86,3% (515 docentes).

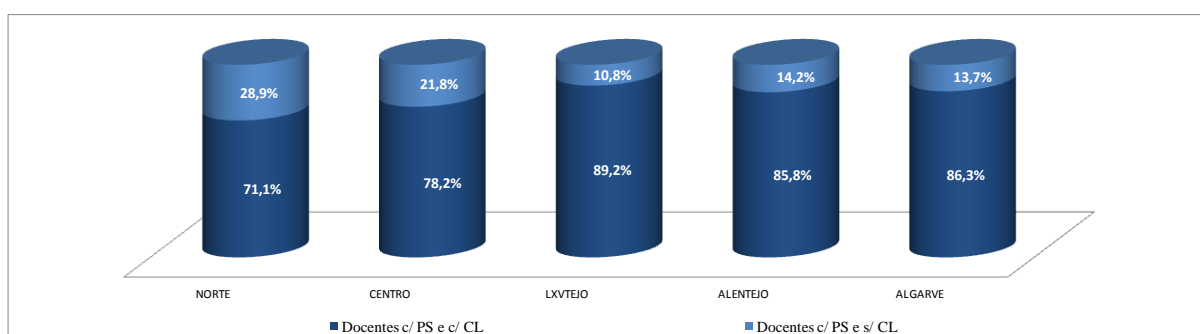


Gráfico 10 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas o grupo de docentes que realizaram outra profissionalização, podemos verificar que, no início de 2013/2014, se encontravam com ausência de componente letiva na região Norte 16,6% (3924 docentes), na região centro 28,0% (2984 docentes), na região de Lisboa e Vale do Tejo 7,7% (1505 docentes), na região do Alentejo 29,6% (874 docentes) e na região do Algarve 18,2% (507 docentes). Com componente letiva atribuída temos na região Norte 83,4% (19 739 docentes), na região centro 72,0% (7 692 docentes), na região de Lisboa e Vale do Tejo 92,3% (18 111 docentes), na região do Alentejo 70,4% (2 074 docentes) e na região do Algarve 81,8% (2 285 docentes).

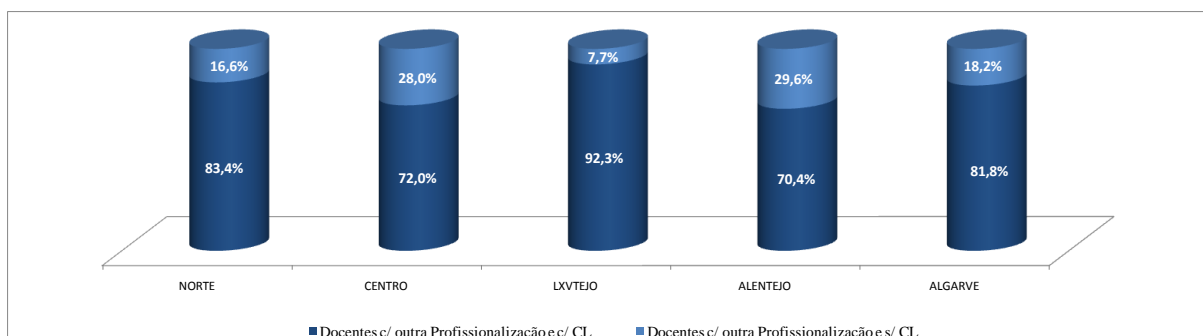


Gráfico 11– Docentes com e sem componente letiva com outra profissionalização

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Nem todos os docentes profissionalizados em serviço no período em análise concluíram a profissionalização num ano letivo, alguns concluíram-na em dois anos letivos. Assim, na região Norte 2 251 professores realizaram a profissionalizados em serviço num ano letivo e 563 em dois anos letivos, com um custo de 8 631 983,57€ (4 504 918,00€ do OE e 4 127 065,57€ do FSE); na região Centro 1 659 professores realizaram a profissionalizados em serviço num ano letivo e 559 em dois anos letivos, com um custo de 7 198 905,69€ (3 704 518,00€ do OE e 3 494 387,69€ do FSE); na região de Lisboa e Vale do Tejo 2 996 professores realizaram a profissionalizados em serviço num ano letivo e 762 em dois anos



letivos, com um custo de 11 562 461,74€ (6 029 680,00€ do OE e 5 532 781,74€ do FSE); na região do Alentejo 793 professores realizaram a profissionalizados em serviço num ano letivo e 155 em dois anos letivos, com um custo de 2 789 130,29€ (1 471 402,00€ do OE e 1 317 728,29€ do FSE); na região do Algarve 510 professores realizaram a profissionalizados em serviço num ano letivo e 87 em dois anos letivos, com um custo de 1 720 062,21€ (912 456,00€ do OE e 807 606,21€ do FSE).

| REGIÕES             | DOCENTES     |                     |                      | CUSTOS                 |                        |                        |
|---------------------|--------------|---------------------|----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
|                     | TOTAL        | DURAÇÃO DA PS 1 ANO | DURAÇÃO DA PS 2 ANOS | OE                     | FSE                    | TOTAL                  |
| NORTE               | 2814         | 2251                | 563                  | 4.504.918,00 €         | 4.127.065,57 €         | 8.631.983,57 €         |
| CENTRO              | 2218         | 1659                | 559                  | 3.704.518,00 €         | 3.494.387,69 €         | 7.198.905,69 €         |
| LXVTEJO             | 3758         | 2996                | 762                  | 6.029.680,00 €         | 5.532.781,74 €         | 11.562.461,74 €        |
| ALENTEJO            | 948          | 793                 | 155                  | 1.471.402,00 €         | 1.317.728,29 €         | 2.789.130,29 €         |
| ALGARVE             | 597          | 510                 | 87                   | 912.456,00 €           | 807.606,21 €           | 1.720.062,21 €         |
| <b>TOTAL GLOBAL</b> | <b>10335</b> | <b>8209</b>         | <b>2126</b>          | <b>16.622.974,00 €</b> | <b>15.279.569,50 €</b> | <b>31.902.543,50 €</b> |

Tabela 3 – Custo da profissionalização em serviço, por região, entre 2000-2007  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Relativamente aos docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007, que se encontravam sem componente letiva atribuída, no início do ano letivo 2013/2014, não foi possível apurar quantos concluíram a profissionalização num ano letivo e quantos a concluíram em dois anos letivos, pelo que se calculou o custo médio da formação por docente.

Numa análise realizada por região pode verificar-se que o Norte, com o maior número de docentes profissionalizados em serviço e sem componente letiva atribuída no início de 2013/2014 (813 docentes), é a região que apresenta custos mais elevados com a formação destes docentes, com uma verba de 2 493 888,64€, dos quais 1 301 527,48€ foram financiados pelo OE e 1 192 361,16€ pelo FSE, seguida do Centro (483 docentes) com um custo de 1 567 660,71€, dos quais 806 709,74€ foram financiados pelo OE e 760 950,97€ pelo FSE e de Lisboa e Vale do Tejo (405 docentes) com um custo de 1 246 087,55€, dos quais 649 819,16€ foram financiados pelo OE e 596 268,39€ pelo FSE.

| REGIÕES      | Docentes c/ PS e s/ CL | Custos OE p/ docente | Custos FSE p/ docente | Custos Totais OE      | Custos Totais FSE     | TOTAL                 |
|--------------|------------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| NORTE        | 813                    | 1.600,89 €           | 1.466,62 €            | 1.301.527,48 €        | 1.192.361,16 €        | 2.493.888,64 €        |
| CENTRO       | 483                    | 1.670,21 €           | 1.575,47 €            | 806.709,74 €          | 760.950,97 €          | 1.567.660,71 €        |
| LXVTEJO      | 405                    | 1.604,49 €           | 1.472,27 €            | 649.819,16 €          | 596.268,39 €          | 1.246.087,55 €        |
| ALENTEJO     | 135                    | 1.552,11 €           | 1.390,01 €            | 209.535,09 €          | 187.651,18 €          | 397.186,28 €          |
| ALGARVE      | 82                     | 1.528,40 €           | 1.352,77 €            | 125.328,96 €          | 110.927,49 €          | 236.256,45 €          |
| <b>TOTAL</b> | <b>1918</b>            |                      |                       | <b>3.092.920,44 €</b> | <b>2.848.159,19 €</b> | <b>5.941.079,62 €</b> |

Tabela 4 – Custo da formação dos docentes com profissionalização em serviço e sem componente letiva  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

### 4.3 Resultados por grupo de recrutamento

Os resultados por grupo de recrutamento (GR) são apresentados no global e também para cada uma das regiões. Cada gráfico apresenta no eixo das abcissas o código dos grupos de recrutamento (ver anexo I). Não se incluem os grupos de Educação Moral e Religiosa Católica (GR 290), Latim e Grego (GR 310), Alemão (GR 340) e Educação Especial 1, 2, 3 (GR 910, 920, 930) por não se considerarem relevantes para este estudo, uma vez que não existiu profissionalização em serviço para estes grupos de recrutamento, no período em análise. Refere-se, ainda, que os grupos de recrutamento do 200 ao 260 são do segundo ciclo do ensino básico e que os do 300 ao 620 são do terceiro ciclo do ensino básico e secundário.

Os resultados globais encontrados por grupo de recrutamento mostram que os grupos de recrutamento com mais docentes são o de Português (GR 300) com 8 165 professores, o de Matemática (GR 500) com 5 993 e o de Inglês (GR 330) com 4 628.

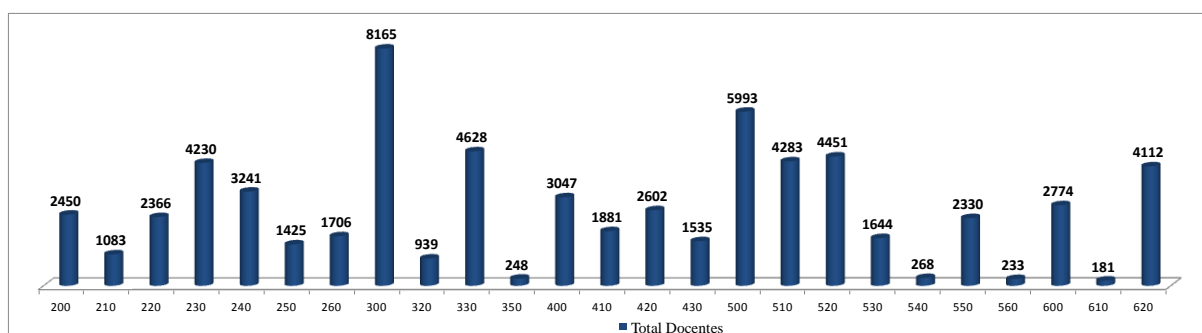


Gráfico 12 – Total de docentes de carreira distribuídos por grupo de recrutamento  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGPGF

No segundo ciclo, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007, é o de Português e Estudos Sociais/ História (GR 200) com 37,1% (908 docentes), seguido do grupo de Educação Musical (GR 250) com 20,6% (293 docentes) e do grupo de Educação Visual e Tecnológica (GR 240) com 12,1% (392 docentes). O GR com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Educação Física (GR 260) com 0,8% (13 docentes), seguido do grupo de Português e Francês (GR 210) com 1,1% (12 docentes) e do grupo de Matemática e Ciências da Natureza (GR 230) com 6,9% (290 docentes).

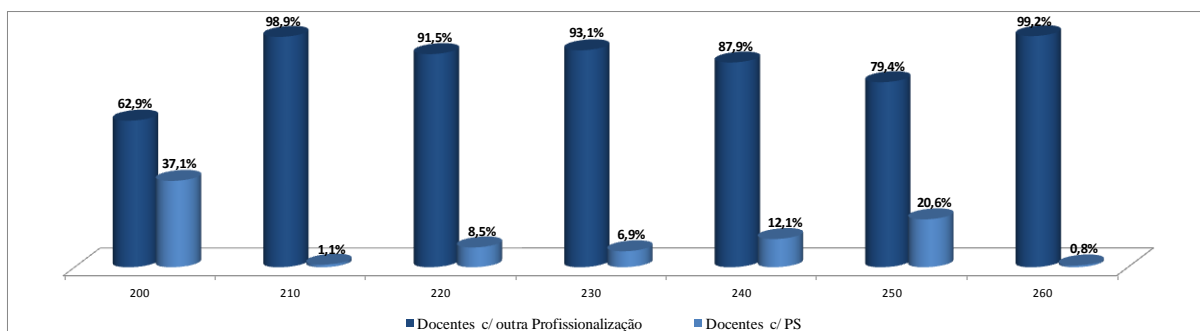


Gráfico 13 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

No terceiro ciclo e secundário, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 é o de Informática (GR 550) com 74,3% (1 731 docentes), seguido do grupo de Economia e Contabilidade (GR 430) com 55,1% (846 docentes) e do grupo de Artes Visuais (GR 600) com 52,6% (1 459 docentes). O GR com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Português (GR 300) com 2,1% (171 docentes), seguido do de Filosofia (GR 410) com 2,4% (46 docentes) e do de Educação Física (GR 620) com 3,0% (125 docentes).

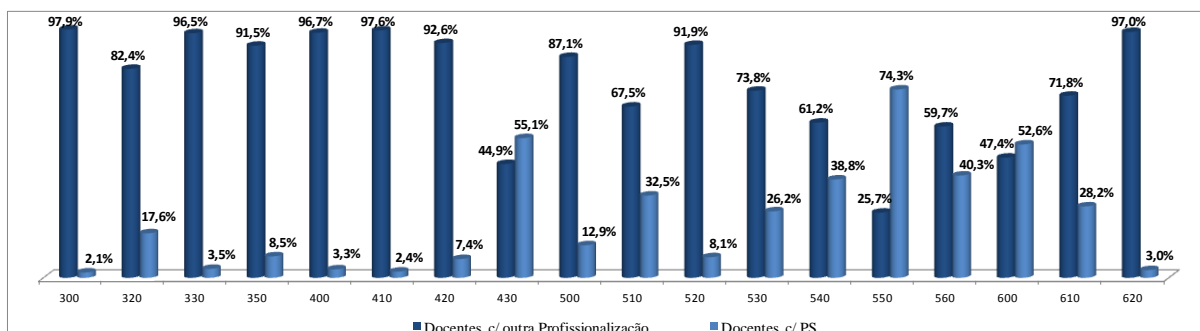


Gráfico 14 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo e secundário  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

Se considerarmos os docentes que, no início de 2013/2014, se encontrava sem componente letiva atribuída, podemos verificar que, de entre os que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, o grupo de Informática (GR 550) com 12,1% (281 docentes) é o que apresenta uma taxa mais elevada de professores com “horário zero”, seguido do grupo de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 10,6% (259 docentes) e do grupo de Artes Visuais (GR 600) com 9,8% (272 docentes). Os grupos que apresentam menor percentagem de “horários zero” são o de Espanhol (GR 350) e o de Educação Física (GR 620), ambos com 0,0% (0 e 2 docentes, respetivamente), seguidos pelos grupos de Português e Francês (GR 210) e de Filosofia (GR 410) ambos com 0,2% (2 e 3 docentes, respetivamente) e pelo grupo de Português (GR 300) com 0,5% (42 docentes).

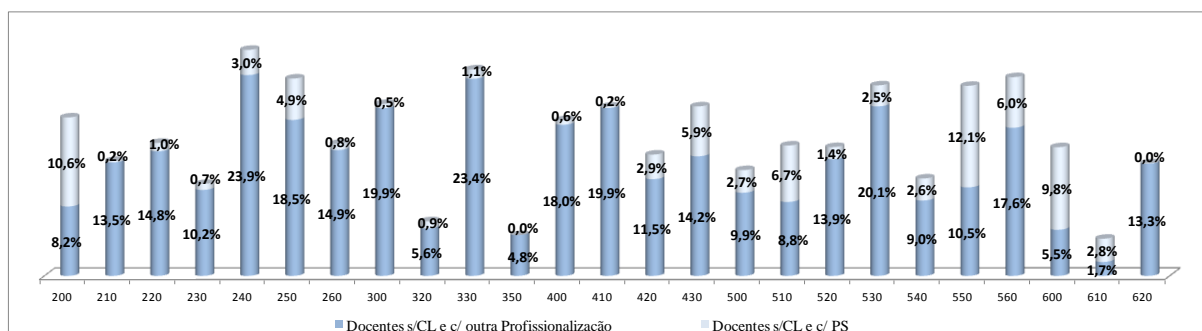


Gráfico 15 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, podemos verificar que, no início de 2013/2014, os grupos de recrutamento com maior percentagem de “horários zero” eram o de Educação Física (GR 260) com 100% (13 docentes), o de Geografia (GR 420) com 39,4% (76 docentes) e o de Inglês (GR 330) com 31,7% (52 docentes). Os grupos onde existia maior percentagem de docentes com componente letiva atribuída eram o de Espanhol (GR 350) com 100% (21 docentes), o de Educação Física (GR 620) com 98,4% (123 docentes) e o de Francês (GR 320) com 95,2% (157 docentes).

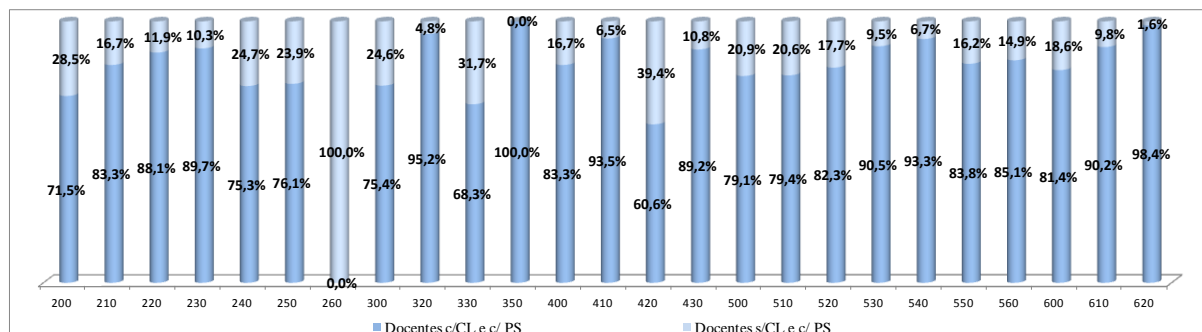


Gráfico 16 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

#### 4.3.1 Resultados por grupo de recrutamento e região

##### Região Norte

Na região Norte, o grupo de recrutamento de Português (GR 300) é o que apresenta maior número de docentes (3 113). O grupo de Música (GR 610), com 14 docentes, é o que apresenta menos professores.

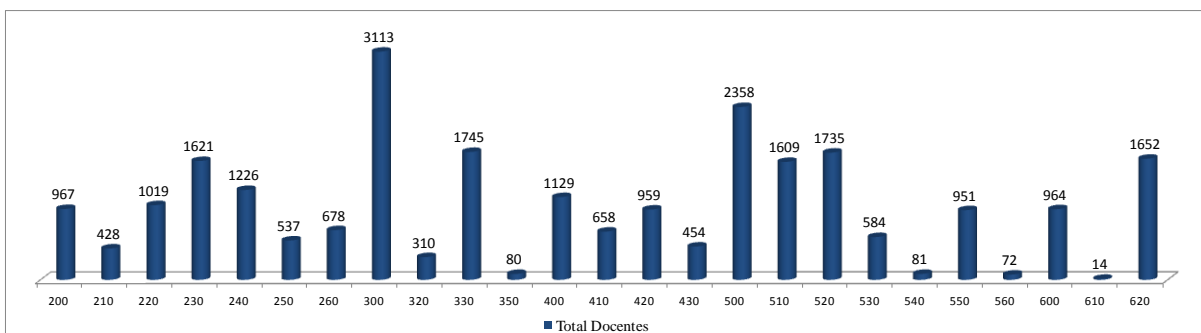


Gráfico 17 – Total de docentes dos quadros da região norte distribuídos por grupo de recrutamento  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGPGF

No segundo ciclo, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007, na região Norte, é o de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 28,9% (279 docentes), seguido do grupo de Educação Musical (GR 250) com 12,5% (67 docentes) e do grupo de Educação Visual e Tecnológica (GR 240) com 7,3% (90 docentes). O grupo com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Português e Francês (GR 210) com 0,2% (1 docentes), seguido do grupo de Educação Física (GR 260) com 0,7% (5 docentes) e do grupo de Português e Inglês (GR 220) com 3,7% (38 docentes).

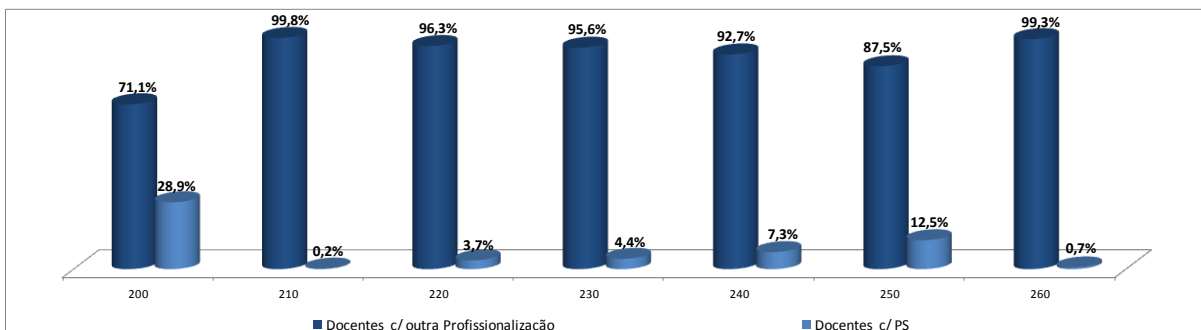


Gráfico 18 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo na região norte  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

No terceiro ciclo e secundário, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 é o de Música (GR 610) com 100% (14 docentes), seguido do grupo de Artes Visuais (GR 600) com 58,7% (566 docentes), do de Economia e Contabilidade (GR 430) com 48,2% (219 docentes) e do de Informática (GR 550) com 47,7% (454 docentes). O GR com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Português (GR 300) com 0,7% (21 docentes), seguido do grupo de Inglês (GR 330) com 1,2% (21 docentes) e do grupo de Educação Física (GR 620) com 1,5% (24 docentes).

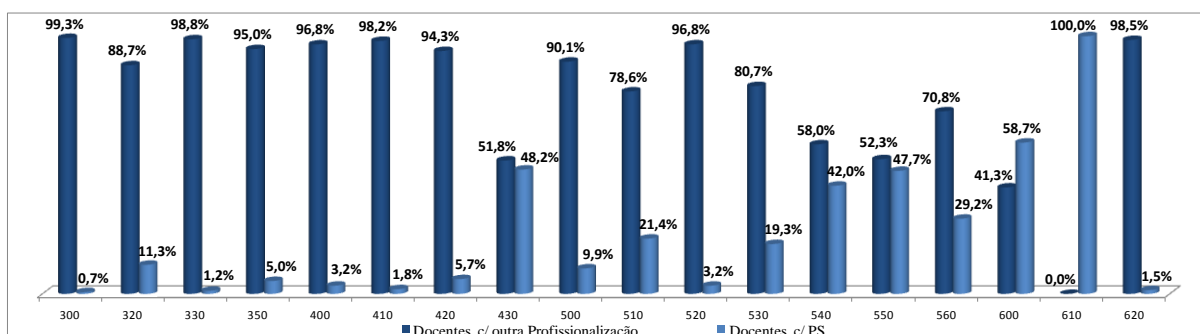


Gráfico 19 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo e secundário na região norte  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGE

Relativamente aos docentes que se encontravam em situação de ausência de componente letiva, no início do ano letivo de 2013/2014, na região Norte, de entre os que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, destaca-se o grupo de Música (GR 610) com 21,4% de professores com “horário zero” (3 docentes), o grupo de Informática (GR 550) com 15,8% (150 docentes), o de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 14,3% (138 docentes) e o de Artes Visuais (GR 600) com 12,3% (119 docentes). São de referir, também, os grupos de Português e Francês (GR 210), Educação Física (GR 260), Espanhol (GR 350), Filosofia (GR 410) e Educação Física (GR 620) com 0,0% de “horários zero” (com 0 docentes cada).

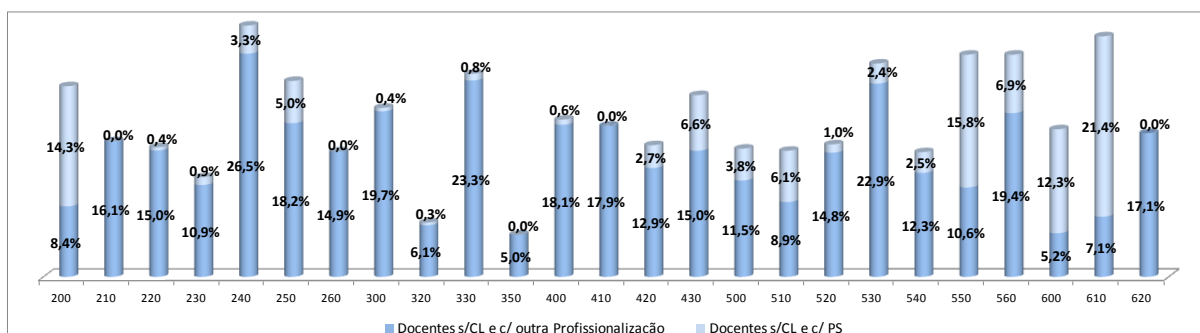


Gráfico 20 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, podemos verificar que, no início de 2013/2014, os grupos de recrutamento com maior percentagem de “horários zero” eram o de Inglês (GR 330) com 66,7% (14 docentes), o de Português (GR 300) com 61,9% (13 docentes) e o de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 49,5% (138 docentes). Os grupos onde existia maior percentagem de docentes com componente letiva atribuída eram os de Português e Francês (GR 210), Educação Física

(GR 260), Espanhol (GR 350), Filosofia (GR 410) e Educação Física (GR 620) todos com 100% dos professores sem “horário zero” (com 1, 5, 4, 12 e 24 docentes, respetivamente).

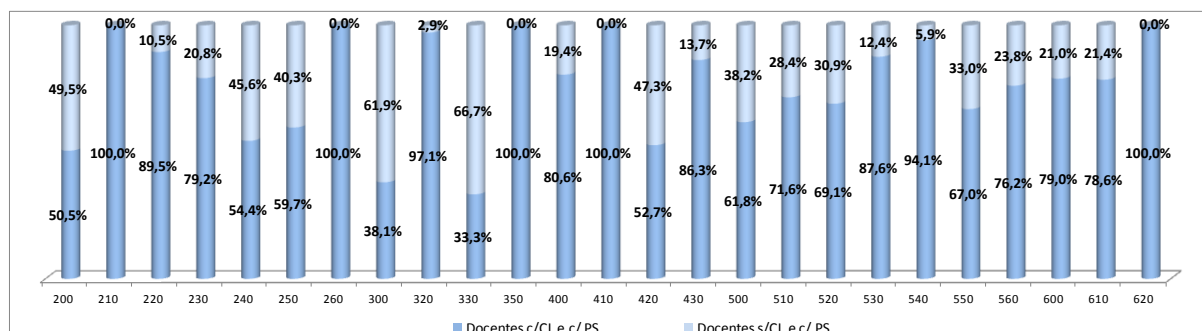


Gráfico 21 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

## Região Centro

Na região Centro, o grupo de recrutamento de Português (GR 300) é o que apresenta maior número de docentes (1 536). O grupo de Ciências Agropecuárias (GR 560), com 29 docentes, é o que apresenta menos professores.

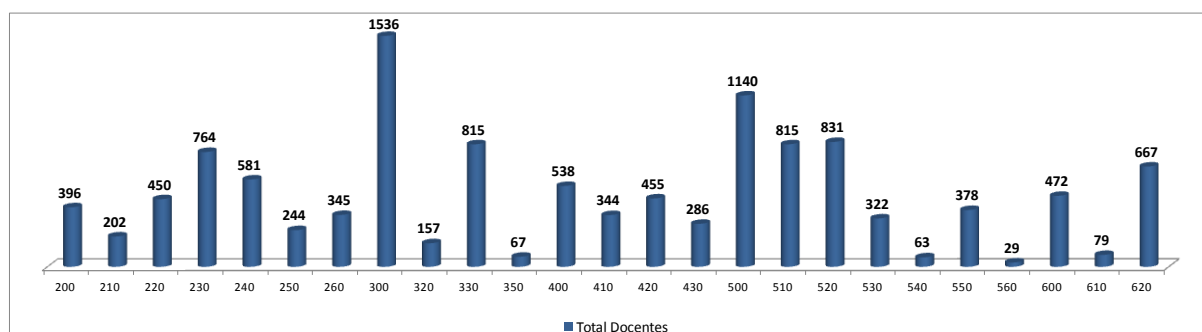


Gráfico 22 –Total de docentes dos quadros da região centro distribuídos por grupo de recrutamento

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGPGF

No segundo ciclo, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007, na região Centro, é o de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 47,2% (187 docentes), seguido do grupo de Educação Visual e Tecnológica (GR 240) com 9,5% (55 docentes) e do grupo de Educação Musical (GR 250) com 9,4% (23 docentes). O grupo com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Português e Francês (GR 210) com 0,5% (1 docentes), seguido do grupo de Educação Física (GR 260) com 2,3% (8 docentes) e do grupo de Matemática e Ciências da Natureza (GR 230) com 5,6% (43 docentes).

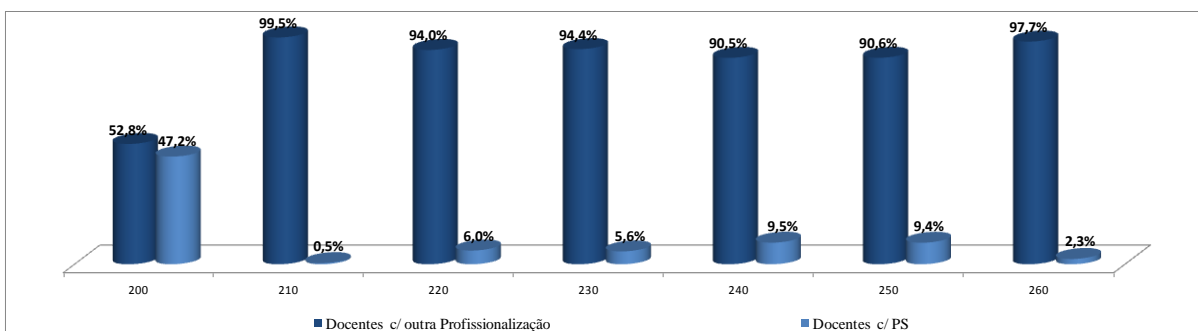


Gráfico 23 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo na região centro  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

No terceiro ciclo e secundário, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 é o de Informática (GR 550) com 100% (378 docentes), seguido do grupo de Economia e Contabilidade (GR 430) com 72,0% (206 docentes) e do de Artes Visuais (GR 600) com 61,9% (292 docentes). O GR com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Português (GR 300) com 2,5% (38 docentes), seguido do grupo de Espanhol (GR 350) com 3,0% (2 docentes) e do grupo de Geografia (GR 420) com 3,1% (14 docentes).

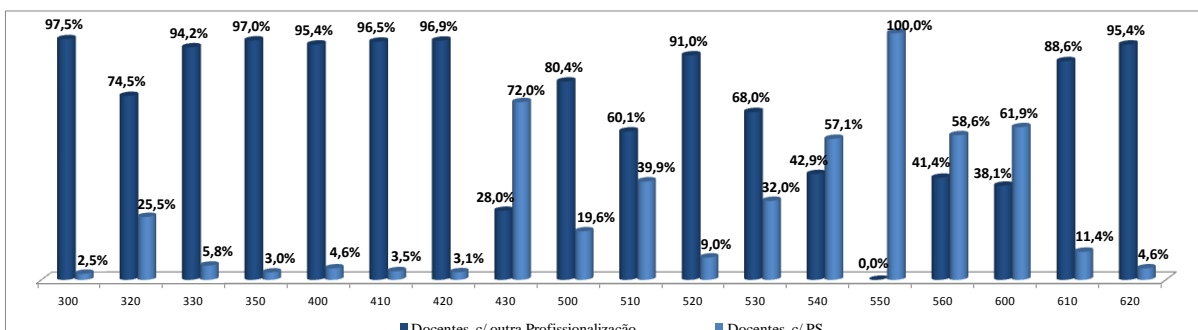


Gráfico 24 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo e secundário na região centro  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

Relativamente aos docentes que se encontravam em situação de ausência de componente letiva, no início do ano letivo de 2013/2014, na região Centro, de entre os que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, os grupos de recrutamento que apresentam maior percentagem de “horários zero” são o grupo de Informática (GR 550) com 17,7% (67 docentes), seguido do de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 15,9% (63 docentes) e do de Física e Química (GR 510) com 11,0% (90 docentes). Os grupos de recrutamento com menor percentagem de “horários zero” são os grupos de Educação Física (GR 260), Espanhol (GR 350) e Educação Física (GR 620) com 0,0% de “horários zero” (com



0 docentes cada), seguidos do grupo de Português e Francês (GR 210) com 0,5% (1 docente) e do de Filosofia (GR 410) com 0,6% (2 docentes).

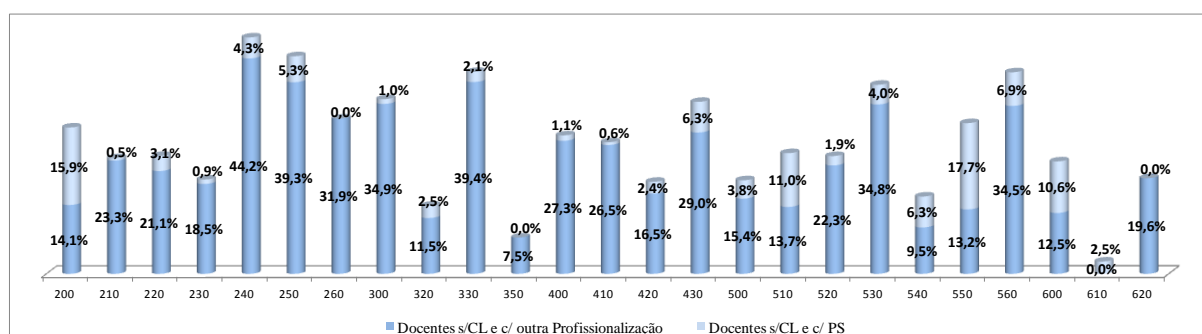


Gráfico 25 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, podemos verificar que, no início de 2013/2014, os grupos de recrutamento com maior percentagem de “horários zero” eram o de Português e Francês (GR 210) com 100% (1 docente), o de Geografia (GR 420) com 78,6% (11 docentes) e o de Educação Musical (GR 250) com 56,5% (13 docentes). Os grupos onde existia maior percentagem de docentes com componente letiva atribuída eram os de Educação Física (GR 260), Espanhol (GR 350) e Educação Física (GR 620) todos com 100% dos professores sem “horário zero” (com 8, 2 e 31 docentes, respetivamente).

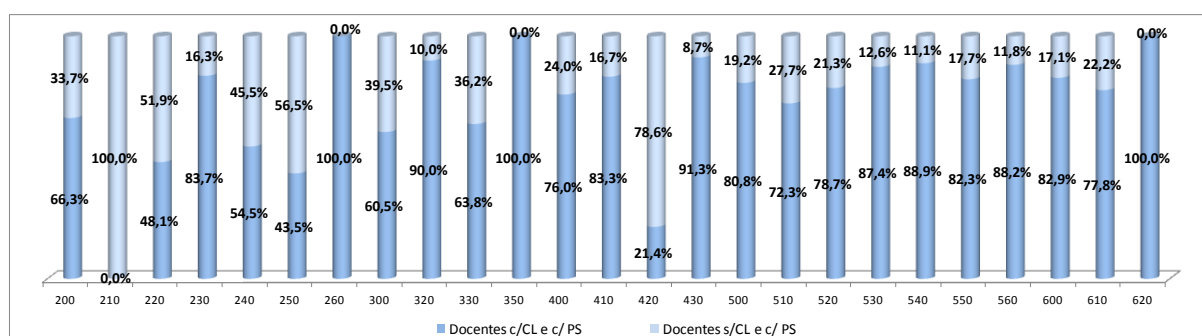


Gráfico 26 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

## Região Lisboa e Vale do Tejo

Na região Lisboa e Vale do Tejo, o grupo de recrutamento de Português (GR 300) é o que apresenta maior número de docentes (2 684). O grupo de Espanhol (GR 350), com 44 docentes, é o que apresenta menos professores.

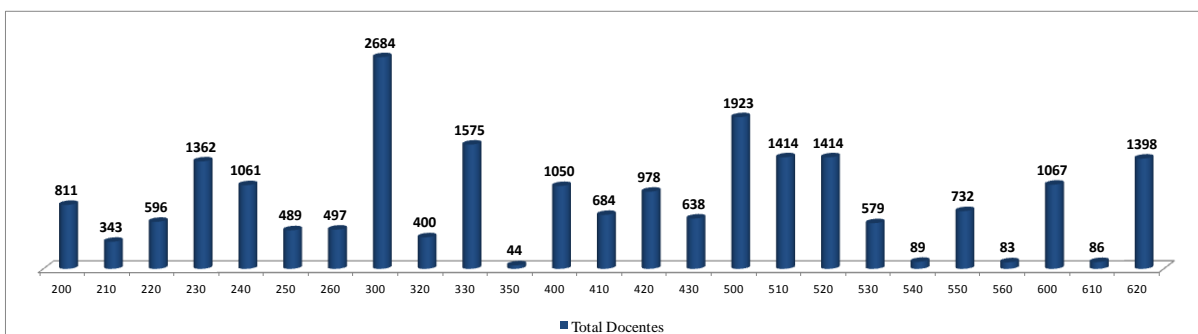


Gráfico 27 – Docentes dos quadros da região de Lisboa e Vale do Tejo distribuídos por grupo de recrutamento  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGPGF

No segundo ciclo, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007, na região de Lisboa e Vale do Tejo, é o de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 29,2% (237 docentes), seguido do grupo de Educação Musical (GR 250) com 28,6% (140 docentes) e do grupo de Educação Visual e Tecnológica (GR 240) com 19,6% (208 docentes). O grupo com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Educação Física (GR 260) com 0,0% (0 docentes), seguido do grupo de Português e Francês (GR 210) com 1,5% (5 docentes) e do grupo de Matemática e Ciências da Natureza (GR 230) com 7,7% (105 docentes).

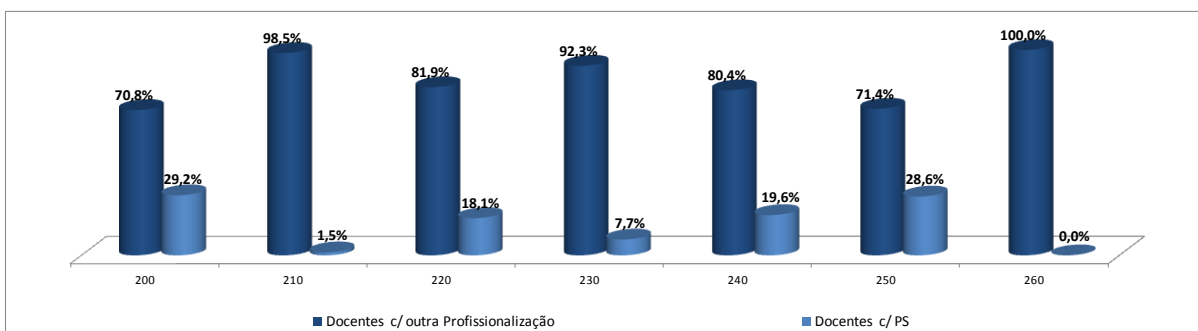


Gráfico 28 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo em Lisboa e Vale do Tejo  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

No terceiro ciclo e secundário, nesta região, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 é o de Informática (GR 550) com 100% (732 docentes), seguido do grupo de Economia e Contabilidade (GR 430) com 47,0% (300 docentes) e do de Artes Visuais (GR 600) com 43,4% (463 docentes). O GR com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Português (GR 300) com 2,0% (55 docentes), seguido do grupo de Educação Física (GR 620) com 2,4% (33 docentes) e do grupo de História (GR 400) com 3,0% (32 docentes).

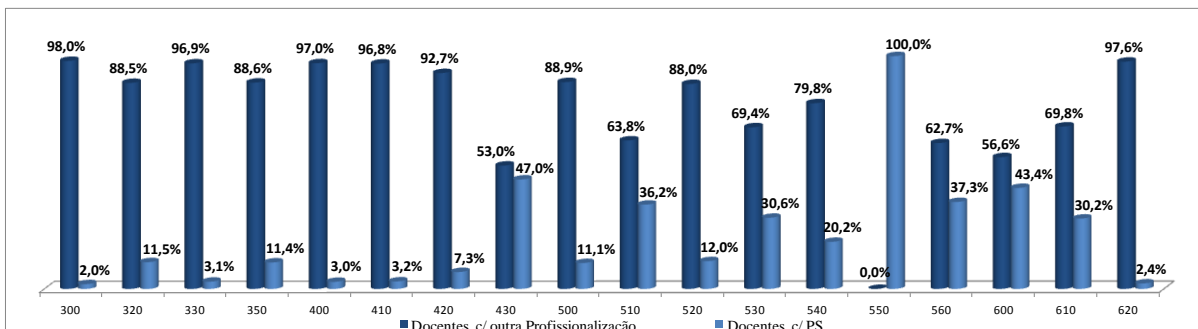


Gráfico 29 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo/secundário em Lisboa e Vale do Tejo  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

Relativamente aos docentes que se encontravam em situação de ausência de componente letiva, no início do ano letivo de 2013/2014, na região de Lisboa e Vale do Tejo, de entre os que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, os grupos de recrutamento que apresentam maior percentagem de “horários zero” são o grupo de Artes Visuais (GR 600) com 6,5% (69 docentes) seguido do de Informática (GR 550) com 5,9% (43 docentes) e do de Economia e Contabilidade (GR 430) com 5,2% (33 docentes). Nos grupos de Educação Física (GR 260), Português (GR 300), Espanhol (GR 350), História (GR 400), Filosofia (GR 410) e Música (GR 610) não existem “horários zero”.

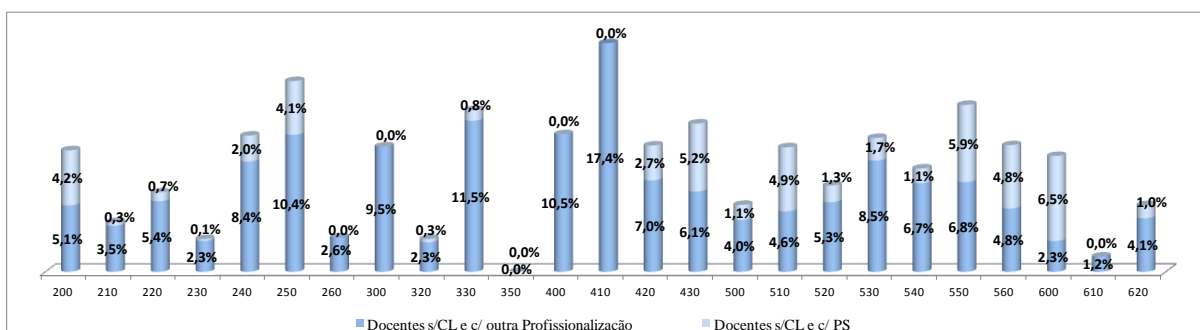


Gráfico 30 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, podemos verificar que, no início de 2013/2014, os grupos de recrutamento com maior percentagem de “horários zero” eram o de Educação Física (GR 620) com 42,4% (14 docentes), o de Geografia (GR 420) com 36,6% (26 docentes) e o de Inglês (GR 330) com 26,5% (13 docentes). Os grupos onde existia maior percentagem de docentes com componente letiva atribuída eram os de Português (GR 300), Espanhol (GR 350), História (GR 400), Filosofia (GR 410) e Música (GR 610) todos com 100% dos professores sem “horário zero” (com 55, 5, 32, 22 e 26 docentes, respetivamente).

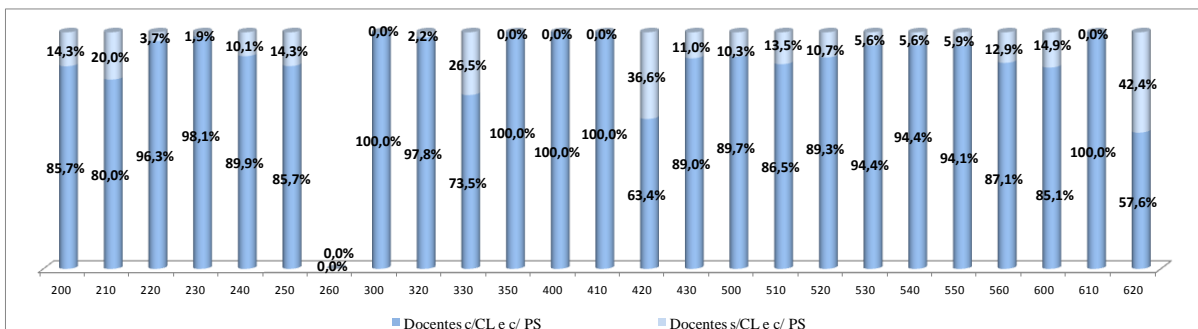


Gráfico 31 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

## Região Alentejo

Nesta região o grupo de recrutamento de Português (GR 300) é o que apresenta maior número de docentes (445). O grupo de Música (GR 610), com 1 docente, é o que apresenta menos professores.

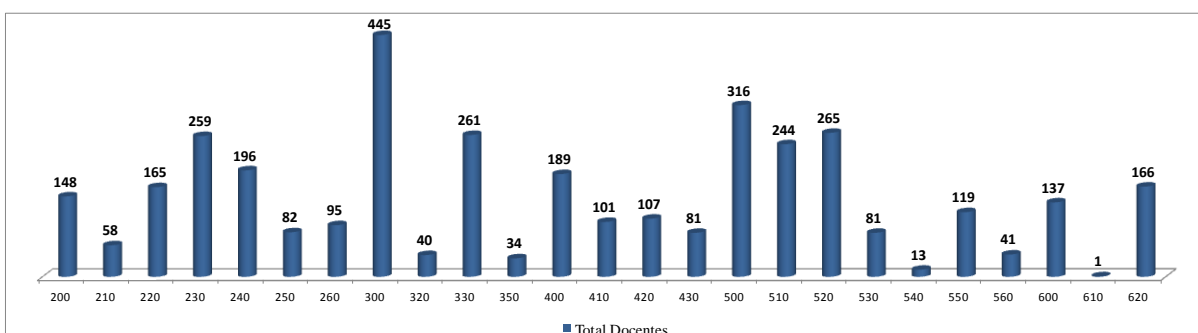


Gráfico 32 – Docentes de carreira do Alentejo distribuídos por grupo de recrutamento  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGPGF

No segundo ciclo, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007, na região do Alentejo, é o de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 87,2% (129 docentes), seguido do grupo de Educação Musical (GR 250) com 35,4% (29 docentes) e do grupo de Matemática e Ciências da Natureza (GR 230) com 17,0% (44 docentes). O grupo com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Educação Física (GR 260) com 0,0% (0 docentes), seguido do grupo de Português e Francês (GR 210) com 8,6% (5 docentes) e do grupo de Educação Visual e Tecnológica (GR 240) com 11,2% (22 docentes).

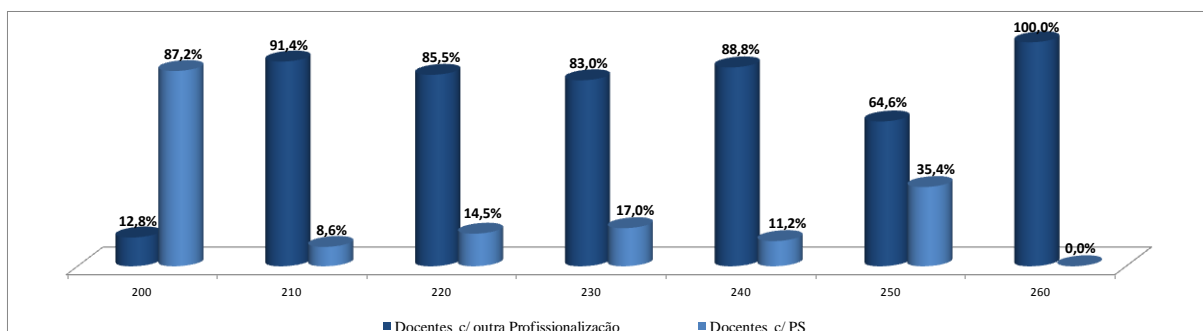


Gráfico 33 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo na região do Alentejo  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

No terceiro ciclo e secundário, nesta região, os grupos com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 são o de Informática (GR 550) e de Música (GR 610) com 100% (119 e 1 docentes, respetivamente), seguidos do grupo de Francês (GR 320) com 97,5% (39 docentes) e do de Economia e Contabilidade (GR 430) com 79,0% (64 docentes). O grupo com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço é o de Filosofia (GR 410) com 0,0% (0 docentes), seguido do grupo de História (GR 400) com 3,7% (7 docentes) e do grupo de Português (GR 300) com 9,2% (41 docentes).

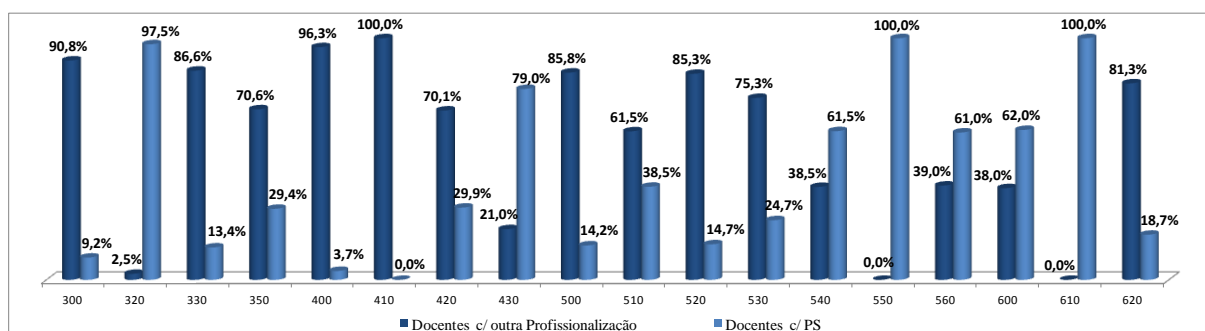


Gráfico 34 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo/secundário no Alentejo  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

Relativamente aos docentes que se encontravam em situação de ausência de componente letiva, no início do ano letivo de 2013/2014, na região do Alentejo, de entre os que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, os grupos de recrutamento que apresentam maior percentagem de “horários zero” são o grupo de Artes Visuais (GR 600) com 13,9% (19 docentes), seguido do de Informática (GR 550) com 14,3% (17 docentes) e do de Economia e Contabilidade (GR 430) com 8,6% (7 docentes). Nos grupos de Português e Francês (GR 210), Educação Física (GR 260), Espanhol (GR 350), Filosofia (GR 410), Eletrotecnia (GR 540) e Música (GR 610) não existem “horários zero”.

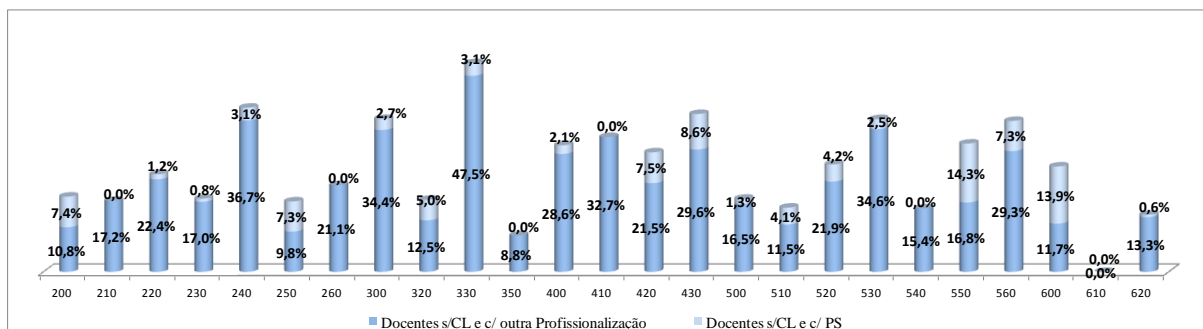


Gráfico 35 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, podemos verificar que, no início de 2013/2014, os grupos de recrutamento com maior percentagem de “horários zero” eram o de História (GR 400) com 57,1% (4 docentes), o de Português (GR 300) com 29,3% (12 docentes) e o de Biologia e Geologia (GR 520) com 28,2% (11 docentes). Os grupos onde existia maior percentagem de docentes com componente letiva atribuída eram, Português e Estudos Sociais/História (GR 210), Espanhol (GR 350), Eletrotecnia (GR 540) e Música (GR 610) todos com 100% dos professores sem “horário zero” (com 5, 10, 8 e 1 docentes, respetivamente).

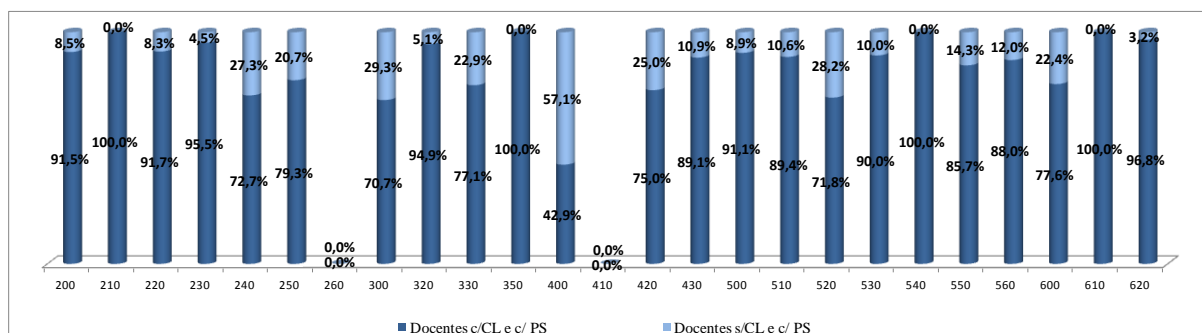


Gráfico 36 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

## Região Algarve

Na região do Algarve, o grupo de recrutamento de Português (GR 300) é o que apresenta maior número de docentes (387). O grupo de Música (GR 610), com 1 docente, é o que apresenta menos professores.

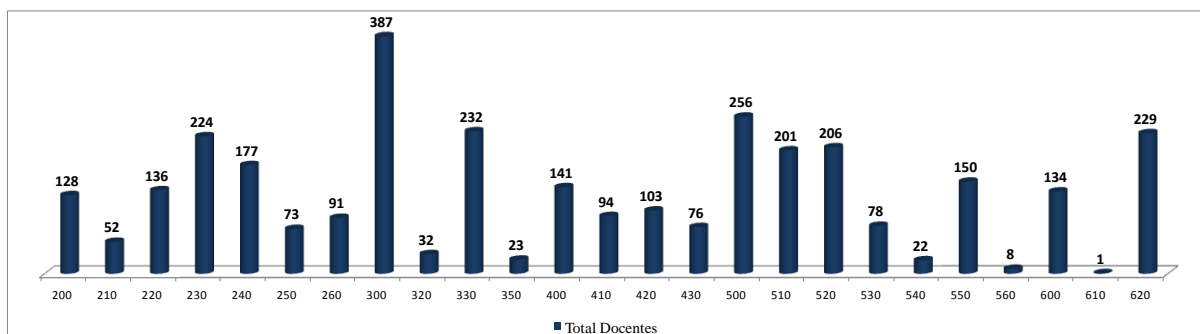


Gráfico 37 – Total de docentes dos quadros da região do Algarve distribuídos por grupo de recrutamento  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGPGF

No segundo ciclo, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007, na região do Algarve, é o de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 59,4% (76 docentes), seguido do grupo de Educação Musical (GR 250) com 46,6% (34 docentes) e do grupo de Matemática e Ciências da Natureza (GR 230) com 11,6% (26 docentes). Os grupos com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço são o de Francês (GR 210) e o de Educação Física (GR 260) com 0,0% (0 docentes cada) seguidos do grupo de Português e Inglês (GR 220) com 2,9% (4 docentes).

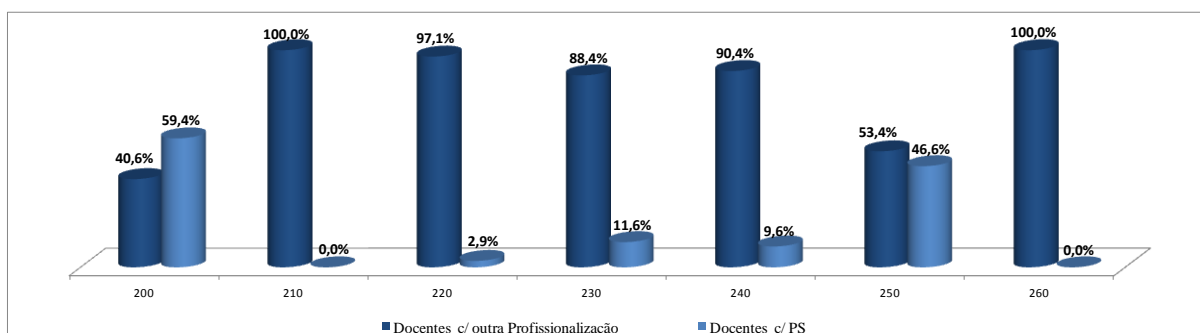


Gráfico 38 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 2.º ciclo na região do Algarve  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGF

No terceiro ciclo e secundário, nesta região, o grupo com maior percentagem de docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 é o de Música (GR 610) com 100% (1 docente), seguido do grupo de Economia e Contabilidade (GR 430) com 75,0% (57 docentes) e do de Física e Química (GR 510) com 56,7% (114 docentes). Os grupos com menor percentagem de docentes profissionalizados em serviço são os de Espanhol (GR 350), Filosofia (GR 410) e Ciências Agropecuárias (GR 560) com 0,0% (0 docentes cada), seguidos do grupo de História (GR 400) com 1,4% (2 docentes) e do grupo de Educação Física (GR 620) com 2,6% (6 docentes).

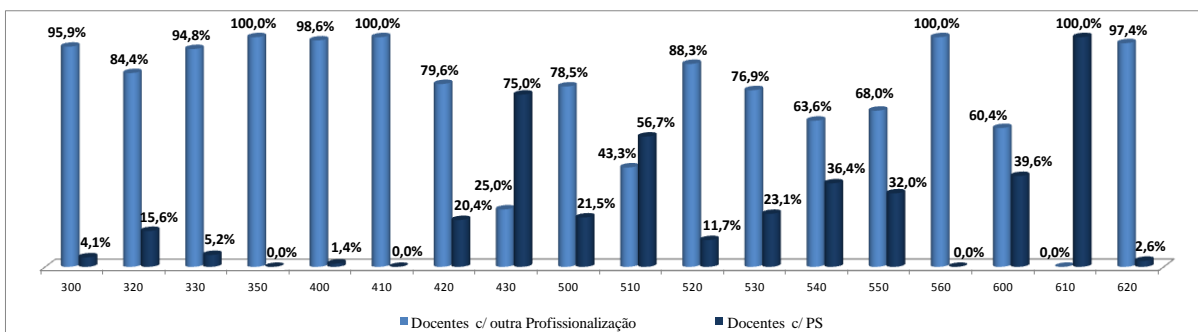
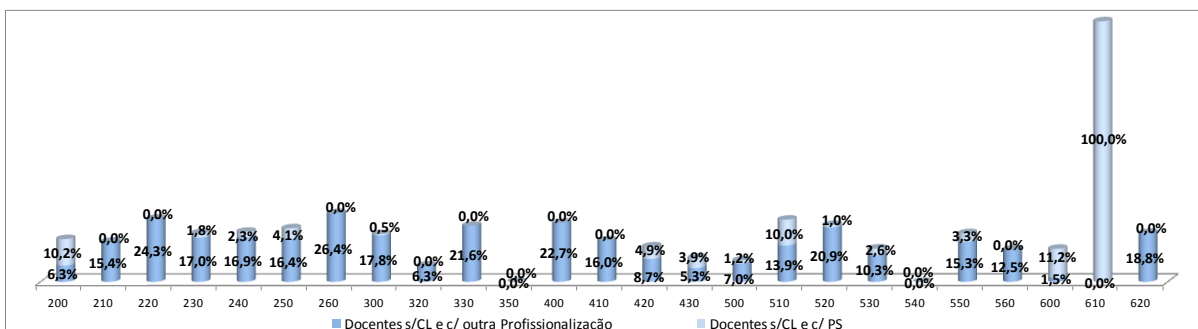


Gráfico 39 – Tipo de profissionalização por grupo de recrutamento para o 3.º ciclo/secundário no Algarve  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE e DGPGE

Relativamente aos docentes que se encontravam em situação de ausência de componente letiva, no início do ano letivo de 2013/2014, nesta região, de entre os que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, os grupos de recrutamento que apresentam maior percentagem de “horários zero” são o grupo de Música (GR 610) com 100% (1 docente), seguido do de Artes Visuais (GR 600) com 11,2% (15 docentes) e do de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 10,2% (13 docentes). Nos grupos de Português e Francês (GR 210), Português e Inglês (GR 220), Educação Física (GR 260), Francês (GR 320), Inglês (GR 330), Espanhol (GR 350), História (GR 400), Filosofia (GR 410), Eletrotecnia (GR 540), Ciências Agropecuárias (GR 560) e Educação Física (GR 620) não existem “horários zero”, para os docentes que realizaram a profissionalização em serviço



entre 2000 e 2007.

Gráfico 40 – Docentes sem componente letiva por tipo de profissionalização

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Se considerarmos apenas os docentes que realizaram a profissionalização em serviço entre 2000 e 2007, podemos verificar que, no início de 2013/2014, os grupos de recrutamento com maior percentagem de “horários zero” eram o de Música (GR 610) com 100% (1 docente), o de Artes Visuais (GR 600) com 28,3% (15 docentes) e o de Geografia (GR 420) com 23,8 % (5 docentes). Os grupos onde existia maior percentagem de docentes com componente letiva



atribuída eram, Português e Inglês (GR 220), Francês (GR 320), Inglês (GR 330), História (GR 400), Eletrotecnia (GR 540) e Educação Física (GR 620) todos com 100% dos professores sem “horário zero” (com 4, 5, 12, 2, 8 e 6 docentes, respetivamente).

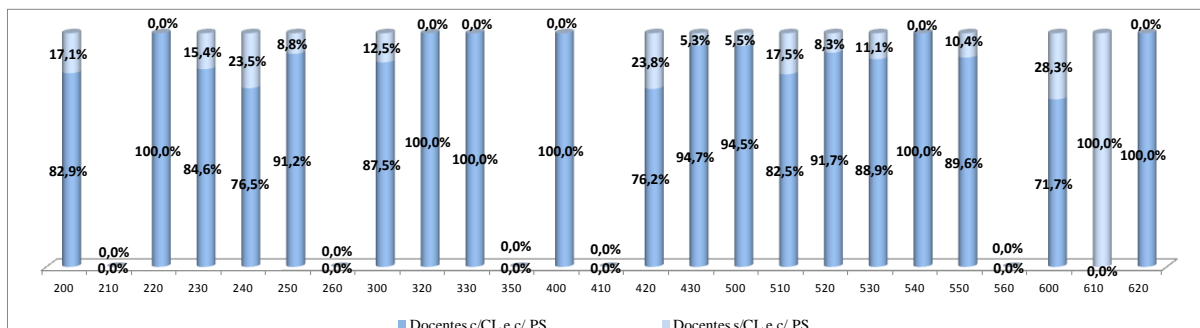


Gráfico 41 – Docentes com e sem componente letiva com profissionalização em serviço entre 2000-2007  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

#### 4.4 Conclusões gerais

Da análise do tratamento estatístico atrás apresentado pode salientar-se que, no ano letivo de 2013/2014, dos 70 030 docentes de carreira (QA/QE/QZP) do ensino público não superior, profissionalizados no segundo ciclo do ensino básico e no terceiro ciclo do ensino básico e secundário, 14,8% (10 335 docentes) realizaram a profissionalização em serviço durante o QCA III, ou seja, entre 2000 e 2007 (gráfico 1). Podemos também verificar que, dos 16,7% de docentes (11 712) que em 2013/2014 se encontravam com ausência da componente letiva, 2,7% (1 918 docentes) realizaram a profissionalização em serviço no período em análise (gráfico 3). Considerando o grupo de docentes profissionalizados em serviço durante o QCA III (10 335) e o grupo de professores com outra profissionalização (59 695) constatou-se que, no início deste ano letivo, o primeiro grupo apresentava 18,6% (1 918) dos seus professores em situação de “horário zero” (gráfico 4) e o segundo (gráfico 5) 16,4% (9 794), ou seja, os dois grupos apresentam uma taxa semelhante de “horários zero”, sendo que os profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 revelam um acréscimo de 2,2% em relação ao grupo com outra profissionalização.

Fazendo uma análise por região, pode verificar-se que foi em Lisboa e Vale do Tejo que se profissionalizaram em serviço, no período em análise, o maior número de docentes (3 758) mas foi no Alentejo que a taxa de profissionalização em serviço (24,3%) foi mais elevada (gráficos 6 e 7). Quanto à ausência de componente letiva, é na região Centro que se encontram as taxas mais elevadas de “horários zero”, tanto para os docentes com

profissionalização em serviço (3,7%) como para os que têm outra profissionalização (23,1%). A região do País com a taxa mais baixa de “horários zero” é Lisboa e Vale do Tejo com 1,7% de docentes profissionalizados em serviço e 6,4% de docentes com outra profissionalização, com ausência da componente letiva (gráfico 9). No entanto, se considerarmos apenas o grupo de docentes que realizaram a profissionalização em serviço, o Norte é a região que apresenta a maior taxa desses docentes sem componente letiva, com 28,9% (813 docentes em 2814) e a região de Lisboa e Vale do Tejo, com 10,8% (405 docentes em 3758), mantém-se com a taxa mais baixa de “horários zero” (gráfico 10), enquanto que no grupo de docentes com outra profissionalização (gráfico 11) é na região do Alentejo que se verifica a taxa mais elevada de “horários zero”, 29,6% (874 docentes em 2 948), permanecendo a região de Lisboa e Vale do Tejo com a taxa mais baixa, 7,7% (1 505 docentes em 19 616).

Na análise por grupos de recrutamento, verifica-se que o grupo que apresenta, a nível nacional, o maior número de docentes é o de Português (GR 300), com 8 165 docentes. Esta situação verifica-se também nas diferentes regiões do País com 3 113 docentes no Norte, 1 536 no Centro, 2 684 em Lisboa e Vale do Tejo, 445 no Alentejo e 387 no Algarve. Este grupo é também dos que apresenta taxas mais baixas de docentes profissionalizados em serviço: 2,1% (171 docentes) a nível nacional, 0,7% (21 docentes) no Norte, 2,5% (38 docentes) no Centro, 2,0% (55 docentes) em Lisboa e Vale do Tejo, 9,2% (41 docentes) no Alentejo e 4,1% (16 docentes) no Algarve (gráficos 14, 19, 24, 29, 34 e 39).

O Grupo de recrutamento que apresenta taxas mais elevadas de profissionalização em serviço é o de Informática (GR 550) com 74,3% (1 731 docentes) a nível nacional, 100% no Centro (378 docentes), em Lisboa e Vale do Tejo (732 docentes) e no Alentejo (119 docentes). No Norte (47,7%, com 454 docentes) e no Algarve (32,0%, com 48 docentes), embora não seja o grupo com a maior taxa de profissionalização em serviço encontra-se entre os que apresentam taxas mais elevadas. Este grupo é também o que apresenta maior taxa de “horários zero” com 12,1% (281 docentes) a nível nacional. Quando se passa a uma análise por regiões, no Centro (17,7%, com 67 docentes) este grupo de recrutamento é também o que apresenta maior percentagem de “horários zero”. No Norte (15,8%, com 150 docentes), em Lisboa e Vale do Tejo (5,9%, com 43 docentes) e no Alentejo (14,3%, com 17 docentes) é o que apresenta a segunda taxa mais elevada de “horários zero”.

Os grupos de recrutamento com a menor taxa de “horários zero” são Espanhol (GR 350: 0 em 248) e Educação Física (GR 620: 2 em 4 112) com 0,0% (gráfico 15). Na análise por regiões verifica-se que no grupo de Espanhol (GR 350) nas regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo e no grupo de Educação Física (GR 620) nas regiões Norte, Centro e Algarve não existem “horários zero”.

Se considerarmos os grupos de recrutamento com mais de 30% dos docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 (gráfico 16), podemos verificar que, em relação ao total destes professores, por grupo de recrutamento (gráficos 13 e 14), o grupo de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 37,1 % de profissionalizados em serviço (908 docentes), apresenta 28,5% dos seus professores com “horário zero” (259 docentes), o grupo de Economia e Contabilidade (GR 430) com 55,1% de profissionalizados em serviço (846 docentes), tem 10,8% dos seus professores com “horário zero” (91 docentes), o grupo de Física e Química (GR 510) com 32,5% de profissionalizados em serviço (1 390 docentes), tem 20,6% dos seus professores com “horário zero” (287 docentes), o grupo de Eletrotecnia (GR 540) com 38,8% de profissionalizados em serviço (104 docentes), tem 6,7% dos seus professores com “horário zero” (7 docentes), o grupo de Informática (GR 550) com 74,3% de profissionalizados em serviço (1 731 docentes), tem 16,2% dos seus professores com “horário zero” (281 docentes), o grupo de Ciências Agropecuárias (GR 560) com 40,3% de profissionalizados em serviço (94 docentes), tem 14,9% dos seus professores com “horário zero” (14 docentes) e o grupo de Artes Visuais (GR 600) com 52,6% de profissionalizados em serviço (1 459 docentes), tem 18,6% dos seus professores com “horário zero” (272 docentes). Se analisarmos a situação destes grupos de recrutamento nas cinco regiões do País (gráficos 21, 26, 31, 36 e 41), podemos constatar que, em relação ao número de professores desses grupos de recrutamento, no Norte a maior taxa de docentes sem componente letiva verifica-se no grupo de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 49,5% (138 docentes em 279), seguido do de Informática (GR 550) com 33,0% (150 docentes em 454) e do de Artes Visuais (GR 600) com 21,0% (119 docentes em 566); no Centro o grupo de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) apresenta a maior taxa de “horários zero” com 33,7% (63 docentes em 187), seguido do de Física e Química (GR 510) com 27,7% (90 docentes em 325) e do de Informática (GR 550) com 17,7% (67 docentes em 378); em Lisboa e Vale do Tejo o grupo de Artes Visuais (GR 600) apresenta a maior taxa de “horários zero” com 14,9% (69 docentes em 463), seguido do de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com

14,3% (34 docentes em 237) e do de Física e Química (GR 510) com 13,5% (69 docentes em 512); no Alentejo o grupo de Artes Visuais (GR 600) apresenta a maior taxa de “horários zero” com 22,4% (19 docentes em 85), seguido do de Informática (GR 550) com 14,3% (17 docentes em 119) e do de Ciências Agropecuárias (GR 560) com 12,0% (3 docentes em 25); no Algarve o grupo de Artes Visuais (GR 600) apresenta a maior taxa de “horários zero” com 28,3% (15 docentes em 53), seguido do de Física e Química (GR 510) com 17,5% (20 docentes em 114) e do de Português e Estudos Sociais/História (GR 200) com 17,1% (13 docentes em 76).

De acordo com o Decreto-Lei 287/88, de 19 de agosto, a profissionalização em serviço podia ser realizada num ou em dois anos letivos, conforme referido anteriormente, e os docentes em formação tinham uma redução de seis horas semanais na respetiva componente letiva. Assim, para o cálculo dos custos desta formação considerou-se o número de docentes que concluíram a profissionalização em serviço num ano letivo e os que a concluíram em dois anos letivos. Nesta análise, foram considerados os valores financiados pelo Fundo Social Europeu (FSE) e pelo orçamento do Estado (OE). Os montantes subvencionados pelo FSE foram de 1 047,48€ por formando do 1º ano e 2 094,95€ por formando do 2º ano (Fonte: DGAE). O valor suportado pelo OE foi calculado com base no custo das seis horas de redução, por semana, na componente letiva de cada docente em formação, para um período de 29 semanas de formação por ano letivo, tendo em conta a média dos vencimentos auferidos pelos docentes, considerando as diferenças entre os vencimentos dos bacharéis e dos licenciados, no período em análise (920,00€ por mês).

Analisando os custos desta formação, durante o período de vigência do QCA III, verifica-se que a profissionalização em serviço dos 10 335 docentes importou em 31 902 543,50€, sendo que, 16 622 974,00€ foram suportados pelo OE e 15 279 569,50€ financiados pelo FSE. No período em análise, Lisboa e Vale do Tejo (3 758 docentes) foi a região do País com maior investimento nesta formação com 11 562 461,74€, dos quais 6 029 680,00€ custeados pelo OE e 5 532 781,74€ pelo FSE, seguida da região Norte (2 814 docentes) com 8 631 983,57€, dos quais 4 504 918,00€ provinham do OE e 4 127 065,57€ do FSE e da região Centro (2 218 docentes) com 7 198 905,69€, dos quais 3 704 518,00€ suportados pelo OE e 3 494 387,69€ pelo FSE (Tabela 3).

Para os 1918 docentes profissionalizados em serviço entre 2000 e 2007 e que se encontravam, no início do ano letivo 2013/2014, sem componente letiva atribuída, verificou-se que a sua formação teve um custo de 3 092 920,44€ para o OE e de 2 848 159,19€ para o FSE, num total de 5 941 079,62€ (Tabela 4), ou seja, 18,6% do montante global despendido com esta formação, no período em análise.

## 5. Análise e discussão de resultados

Esta investigação teve como objetivo geral avaliar a sustentabilidade da política de profissionalização em serviço de professores, durante o QCA III, no funcionamento do sistema de ensino público. Este tipo de formação pretendia dar resposta ao *deficit* de professores de carreira, existente na altura, face às necessidades do sistema. A necessidade de profissionalizar professores, aliada à possibilidade de utilizar fundos estruturais da UE, nomeadamente os do programa operacional da educação (PRODEP III) que incluía como estratégia as ações de formação de docentes, levou à decisão política de utilizar estes fundos comunitários para profissionalizar professores que já se encontravam em exercício de funções (profissionalização em serviço).

Propusemo-nos, assim, avaliar os resultados de um processo que se encontra concluído (avaliação *ex-post*), tentando aferir a eficácia desta política com ênfase nos *outcomes* (Wollmann, 2003, p. 19) e também a sua eficiência, através da relação custo/benefício. Neste trabalho, a avaliação tem como função o esclarecimento dos resultados, obtidos no médio prazo, de uma medida já implementada e não a avaliação de uma política ou programa (Weiss, 1998, p. 24). Pretendeu-se avaliar se as mudanças originadas por esta decisão política ocorreram na direção desejada (Trevisan & van Bellen, 2008, p. 546), isto é, pretendeu-se saber se a decisão política de profissionalizar professores com fundos comunitários resultou, a médio prazo, numa mais-valia para o sistema educativo.

Pretendia-se chegar a uma conclusão respondendo à seguinte questão: Os professores que realizaram a profissionalização em serviço com financiamento comunitário, durante o QCAIII, estão, no presente ano letivo, com componente letiva atribuída? Considerou-se portanto que a sustentabilidade desta política pode ser avaliada através da afetação destes docentes ao ensino como forma de aproveitamento da profissionalização realizada e que um indicador pertinente pode ser a atribuição de componente letiva, em particular a existência de “horários zero”.

Ponderando as hipóteses formuladas, podemos concluir quanto à primeira, “A profissionalização em serviço, realizada no período em análise, contribuiu para uma maior estabilidade na carreira profissional dos docentes que realizaram esta formação”, que esta

condição se verifica. Os docentes envolvidos nesta formação integraram a carreira docente, passando a pertencer a um quadro de agrupamento de escolas (QA), quadro de escola não agrupada (QE) ou quadro de zona pedagógica (QZP). Esta situação constituiu um fator de estabilidade na sua vida profissional com repercussão a nível económico, já que as progressões na carreira, efetuadas de acordo com o estatuto da carreira docente (ECD), lhes permitiram alterações sucessivas do seu índice remuneratório, o que se traduziu num aumento de vencimento. Se considerarmos que, dos 16,7% de docentes que se encontravam no início de 2013/2014 sem componente letiva atribuída, apenas 2,7% realizaram a profissionalização em serviço no período em análise (gráfico 3), podemos concluir que esta estabilidade no médio prazo se mantém, uma vez que o número de docentes com “horário zero” é reduzido. Essa estabilidade confirma-se, mesmo quando se considera apenas o grupo de docentes (10 335) que realizaram este tipo de formação, uma vez que a grande maioria (81,4%) tinha componente letiva atribuída no início de 2013/2014 (gráfico 4).

Podemos comprovar que a estabilidade profissional dos docentes profissionalizados em serviço não é uma constante nas diferentes regiões do país, pelo que, a segunda hipótese: “O impacto desta formação profissionalizante na estabilidade profissional dos professores, abrangidos por esta medida, não apresenta diferenças significativas nas diferentes regiões”, não se verifica. As taxas de “horários zero” deste grupo de docentes divergem nas diferentes regiões (gráfico 9), variando entre 1,7% (Lisboa e Vale do Tejo) e 3,7% (Centro). Esta diferença também pode ser confirmada quando se analisa apenas o grupo que realizou este tipo de formação no período em análise e se verifica que, nas diferentes regiões, a percentagem destes docentes que se encontravam com componente letiva atribuída, no início deste ano letivo, varia entre os 89,2% (Lisboa e Vale do Tejo) e os 71,1% (Norte) (gráfico 10). Esta discrepância entre regiões pode ser justificada, entre outros, pelo facto das regiões Norte e Centro serem detentoras do maior número de colégios com contrato de associação (financiados pelo OE e fundos comunitários: QREN-POPH), com vinte e oito e quarenta e seis colégios, respetivamente (dados da DGAE). Estes estabelecimentos de ensino, embora sejam privados não implicam pagamento de propinas por parte dos alunos, uma vez que são financiados pelo OE ou pelo POPH, retirando assim muitos alunos às escolas públicas, o que implica um acréscimo de “horários zero” para os professores de carreira do ensino público destas regiões.

Considerando o impacto desta formação profissionalizante por grupo de recrutamento, podemos constatar que não existiu uma distribuição equitativa de docentes abrangidos por esta medida, nos diferentes grupos (terceira hipótese). Existem grupos de recrutamento com elevadas taxas de docentes com esta formação profissionalizante e outros com taxas muito baixas. O grupo de informática (GR 550), a nível nacional, é o que apresenta a taxa mais elevada de docentes profissionalizados em serviço (74,3%) e esta tendência mantém-se nas diferentes regiões, com este grupo de recrutamento a apresentar a taxa mais elevada (Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo) ou a ficar posicionado entre as mais elevadas (Norte e Algarve).

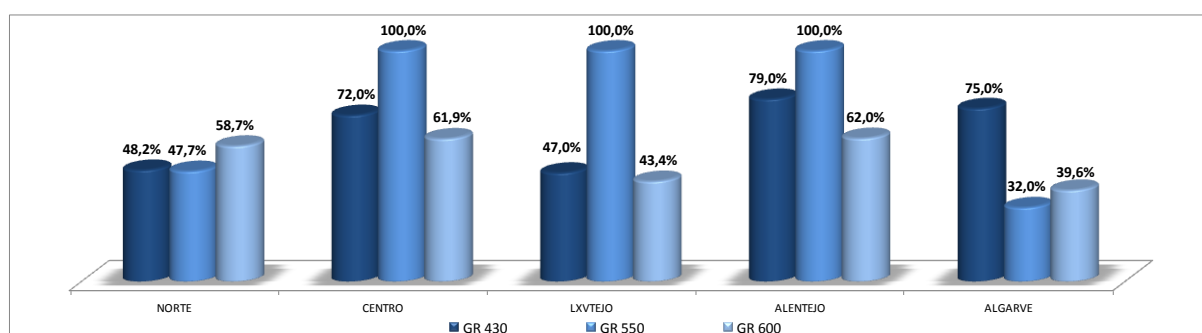


Gráfico 42 – Grupos de recrutamento com elevadas taxas de profissionalização em serviço por região  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Esta circunstância pode ser explicada pelo facto da disciplina de Informática ter sido incluída, tardiamente, no currículo dos ensinos básico e secundário, numa primeira fase com a criação do curso tecnológico de informática e também como disciplina de opção no ensino secundário (Decreto-Lei 286/89, de 29 de agosto), passando a integrar, com carácter de obrigatoriedade, o currículo do ensino básico e secundário, apenas no ano letivo 2004/2005 (Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março). A oferta de cursos de formação inicial com habilitação profissional para a docência deste grupo de recrutamento era muito reduzida, a maioria dos docentes de Informática lecionavam apenas com habilitação científica, pelo que foram chamados a completar a sua formação (componente pedagógica) através da profissionalização em serviço, o que faz com que este grupo de recrutamento seja o que apresenta a maior taxa de docentes com esta formação, no período em análise (gráficos 13 e 14).

No que se refere à taxa de docentes com “horário zero” por grupo de recrutamento, também não existe homogeneidade entre os diferentes grupos de recrutamento. A nível nacional, o grupo de Informática (GR 550) é o que apresenta a taxa mais elevada, com 12,1%, seguido do



grupo de Português e Estudos Sociais/História (GR 200), com 10,6% e do grupo de Artes Visuais (GR 600), com 9,8% (gráfico 15). Nas diferentes regiões, estes grupos de recrutamento estão também entre os que apresentam taxas mais elevadas de “horários zero”.

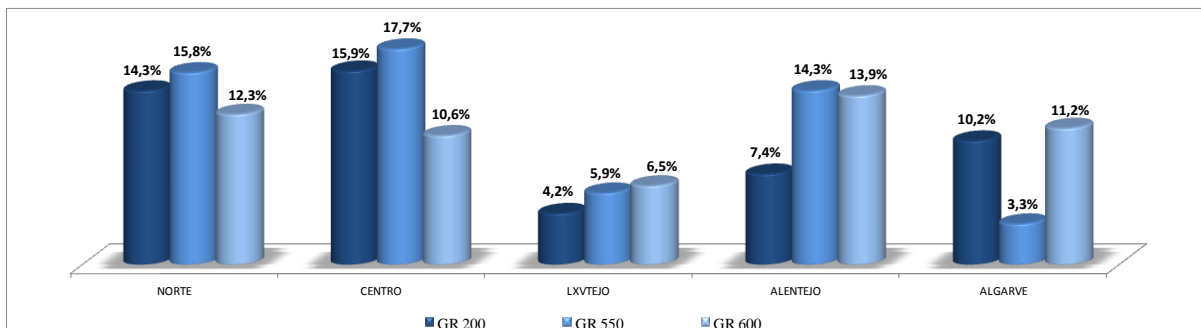


Gráfico 43 – Grupos de recrutamento com elevadas taxas de horários zero por região

Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

Esta situação pode ser justificada pelo facto da revisão da estrutura curricular de 2012/2013 (Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho) limitar a obrigatoriedade da disciplina de informática aos 7.º e 8.º anos a semestral ou anual, “em articulação com uma disciplina criada pela escola, designada por oferta de escola” (artigo 11.º), reduzindo acentuadamente a sua carga horária. O mesmo se verifica para a disciplina de Educação Visual, lecionada pelo grupo de Artes Visuais (GR 600), e para a disciplina de História do segundo ciclo, lecionada pelo grupo de Português e Estudos Sociais/História (GR 200), que a partir de 2011/2012 (Decreto-Lei n.º 94/2011, de 3 de agosto) viram a sua carga horária fortemente diminuída. Desta análise, podemos concluir que a terceira hipótese se verifica, pois “O impacto na estabilidade dos professores abrangidos por esta política pública difere entre grupos de recrutamento”, já que a taxa de “horários zero” varia significativamente entre os diferentes grupos de recrutamento (gráfico 15).

Este estudo permitiu-nos verificar que a quarta hipótese inicialmente formulada também se concretiza, uma vez que “O investimento realizado com a profissionalização em serviço apresenta ineficiências, traduzidas nalgum desaproveitamento das competências adquiridas”. Se analisarmos o montante envolvido na profissionalização em serviço e o relacionarmos com a verba associada à formação dos docentes que, no início de 2013/2014, se encontravam sem componente letiva atribuída, verificamos que o valor despendido com a profissionalização dos docentes que se encontravam com “horário zero” no início de 2013/2014 representa 18,6% do valor gasto com esta formação. Constatou-se que esta política pública foi mais eficiente em

Lisboa e Vale do Tejo, uma vez que esta é a região com o rácio mais baixo entre os custos da formação dos docentes profissionalizados em serviço que atualmente se encontram com “horário zero” e o custo da formação dos docentes profissionalizados em serviço no período em análise (10,8%). É a região que apresenta um equilíbrio relacional mais elevado entre custos e benefícios, já que os benefícios desta política são os mais eminentes a nível Nacional (menor número de “horários zero”). O Norte, com o rácio mais elevado entre os custos da formação dos docentes profissionalizados em serviço que atualmente se encontram com “horário zero” e o custo da formação dos docentes com este tipo de profissionalização, realizada no período em análise (28,9%), é a região onde esta política pública foi menos eficiente, pois a relação entre os custos e os benefícios desta medida apresenta-se como a mais deficitária do País (maior número de “horários zero”).

| REGIÕES      | CUSTOS COMPROFISSIONALIZAÇÃO EM SERVIÇO 2000-2007 |   |              |
|--------------|---|---|--------------|
|              | Total de Profissionalizados<br>(A)                | Profissionalizados C/ Horário Zero<br>(B) | B/A<br>( % ) |
| NORTE        | 8.631.983,57 €                                    | 2.493.888,64 €                            | 28,9%        |
| CENTRO       | 7.198.905,69 €                                    | 1.567.660,71 €                            | 21,8%        |
| LXVTEJO      | 11.562.461,74 €                                   | 1.246.087,55 €                            | 10,8%        |
| ALENTEJO     | 2.789.130,29 €                                    | 397.186,28 €                              | 14,2%        |
| ALGARVE      | 1.720.062,21 €                                    | 236.256,45 €                              | 13,7%        |
| <b>TOTAL</b> | <b>31.902.543,50 €</b>                            | <b>5.941.079,62 €</b>                     | <b>18,6%</b> |

Tabela 5 – Custo da profissionalização em serviço dos docentes sem componente letiva  
Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

As ineficiências do investimento realizado com esta formação traduzem-se na existência de “horários zero”, que não são mais do que o desaproveitamento das competências que os docentes adquiriram aquando da sua formação profissionalizante, por se encontrarem privados da função de ensinar (ausência da componente letiva), sendo-lhes apenas atribuídas funções não letivas. Um dos fatores que contribuem para o aumento do número de docentes sem componente letiva é, seguramente, a redução do número de alunos que se tem verificado nos últimos anos letivos. Entre 2007/2008 (ano letivo imediatamente a seguir ao período em análise) e 2008/2009 existiu uma variação positiva do número de alunos matriculados no 2.º ciclo do ensino básico e 3º ciclo e secundário, contudo, nos anos letivos subsequentes, essa variação foi negativa em todas as regiões do País (com exceção do Algarve entre 2008/2009 e 2009/2010).

| REGIÕES  | ALUNOS ( por Ano Letivo) |              |           |              |           |              |           |              |           | Variação relativa a 2008/2009 (%) |
|----------|--------------------------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|--------------|-----------|-----------------------------------|
|          | 2007/2008                | Variação (%) | 2008/2009 | Variação (%) | 2009/2010 | Variação (%) | 2010/2011 | Variação (%) | 2011/2012 |                                   |
| NORTE    | 326.523                  | 51,0%        | 493.019   | -3,3%        | 476.770   | -7,7%        | 440.104   | -6,6%        | 411.030   | -16,6%                            |
| CENTRO   | 134.633                  | 106,9%       | 278.563   | -3,0%        | 270.239   | -7,9%        | 248.784   | -6,6%        | 232.358   | -16,6%                            |
| LXVTEJO  | 289.222                  | 11,6%        | 322.850   | -1,0%        | 319.569   | -3,4%        | 308.818   | -4,6%        | 294.520   | -8,8%                             |
| ALENTEJO | 43.205                   | 104,4%       | 88.315    | -6,2%        | 82.880    | -7,7%        | 76.482    | -5,1%        | 72.561    | -17,8%                            |
| ALGARVE  | 40.399                   | 25,3%        | 50.612    | 0,9%         | 51.088    | -4,0%        | 49.068    | -7,4%        | 45.439    | -10,2%                            |
| NACIONAL | 833.982                  | 47,9%        | 1.233.359 | -2,7%        | 1.200.546 | -6,4%        | 1.123.256 | -6,0%        | 1.055.908 | -14,4%                            |

Tabela 6 – Variação de alunos matriculados no 2.º ciclo e 3.º ciclo/secundário por região  
Fonte: Autoria própria com base em dados da PORDATA (Fonte de dados: DGE/EC/MEC)

A redução de alunos, relativamente ao ano de 2008/2009, é manifestamente mais baixa na região de Lisboa e Vale do Tejo (8,8%), o que legitima que esta região possua, em percentagem, o valor mais baixo de “horários zero”, tanto no grupo de docentes profissionalizados em serviço como no grupo de docentes com outra profissionalização (gráfico 9). Este facto justifica também que o desaproveitamento das competências dos docentes que adquiriram esta formação profissionalizante seja menor nesta região, já que apresenta a menor taxa de dissipação do investimento realizado. O Norte é a região que apresenta a taxa mais elevada de dissipação do investimento realizado e, consequentemente, o maior desaproveitamento das competências adquiridas por estes professores. Embora esta região não seja a que apresenta a maior redução de alunos em percentagem, é a que apresenta a maior redução de alunos em valor absoluto. Para melhor entender estes fenómenos, deveriam ser consideradas outras variáveis que não entraram no âmbito deste estudo, mas que são igualmente importantes, nomeadamente o rácio professor/aluno por região, o nível etário destes docentes por região e o êxodo para uma região diferente daquela onde realizaram a profissionalização em serviço.

Importa ainda referir que o custo médio da formação por docente não foi igual em todas as regiões, apresentou o valor mais baixo na região do Algarve (2 881,18€) e o valor mais elevado na região Centro (3 245,67€). Esta situação deve-se ao facto de nem todos os docentes terem realizado a profissionalização em serviço num único ano letivo. Os docentes com menos de seis anos de serviço, completados até 30 de setembro do ano em que concluíram o primeiro ano da profissionalização em serviço, realizaram esta formação em dois anos letivos (Decreto-Lei 287/88, de 19 de agosto) e este número não foi o mesmo nas diferentes regiões.

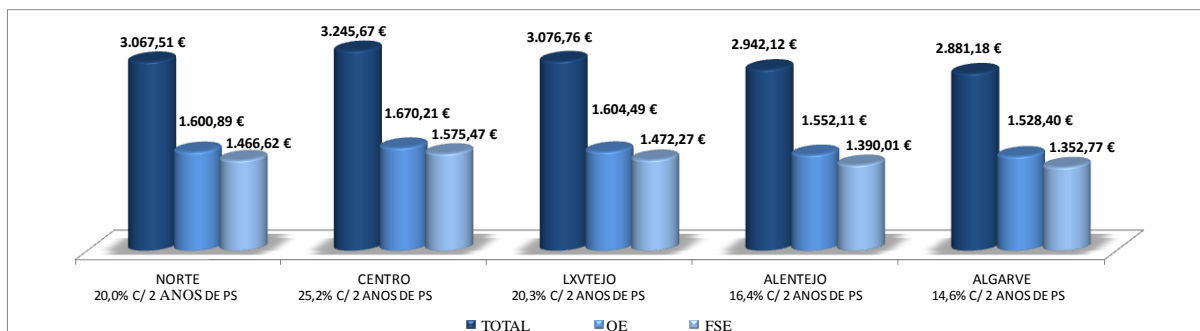


Gráfico 44 – Custo da Profissionalização em Serviço por docente e por região  
 Fonte: Autoria própria com base em dados da DGAE

A investigação efetuada permitiu-nos, assim, responder à nossa questão nuclear: a grande maioria dos docentes que realizaram a profissionalização em serviço com financiamento comunitário, durante o QCAIII, está, no presente ano letivo, com componente letiva atribuída.

Podemos considerar que esta política pública cumpriu as metas de curto e médio prazo a que se propunha. A decisão governamental que a sustentou objetivava a resolução de um problema que existia no sistema de ensino público – a falta de professores profissionalizados (Cardim 2009a, p. 135). Esta decisão, partilhada com os nossos parceiros europeus, fruto da europeização que vivemos desde a nossa entrada na UE (Commaille citado por Draelants & Maroy, 2007, p. 23), pretendia resolver um problema concreto, tendo em vista metas de curto e longo prazo (Saravia, 2006, p. 31). As metas de curto prazo foram alcançadas pois, com esta medida, foi possível integrar nos Quadros (QA/QE/QZP) 10 335 docentes que responderam, no imediato, às necessidades do sistema. Este estudo, efetuado sete anos após a implementação desta política pública, permite-nos inferir que as metas a médio prazo também se podem considerar atingidas, uma vez que a grande maioria destes docentes tinham componente letiva atribuída a 1 de setembro de 2013, continuando a serem necessários e a terem lugar no nosso sistema de ensino. Podemos afirmar que, no curto e médio prazo, esta foi uma decisão de soma positiva, em que todos ficaram a ganhar (Neves, 2013, p. 14), os professores adquiriram maior estabilidade profissional, uma vez que integraram a carreira docente, e também económica, pois ao integrarem a carreira, passaram a auferir vencimentos mais elevados e o sistema educativo ganhou um corpo docente mais qualificado e motivado.

Os docentes que se encontravam sem componente letiva atribuída no início de 2013/2014 passaram a integrar uma Reserva de Recrutamento (RR), ficando a aguardar colocação em

horários (componente letiva), que podem ser anuais (até final do ano letivo) ou apenas temporários, decorrentes de necessidades que surjam nas escolas durante o ano letivo, regressando à RR quando cessarem essas necessidades. Até serem colocados, permanecem nos agrupamentos de escola/escolas não agrupadas a cujo quadro pertencem (QA/QE) ou na última escola de colocação (QZP) a exercer funções não letivas, tais como, coordenação de projetos, aulas de substituição e aulas de apoio. Embora estes docentes continuem a exercer as funções para que foram formados e a serem úteis ao sistema de ensino, a sua situação a longo prazo tende a agravar-se, com a eminente criação de um quadro de docentes excedentários, que os poderá conduzir ao desemprego.

A ausência da componente letiva está estreitamente relacionada não só com as alterações curriculares, como também com a redução do número de alunos com que nos temos deparado nos últimos anos, conforme referido anteriormente. Esta política pública, antes da sua implementação, carecia de estudos prospetivos que permitissem antever as necessidades do sistema a médio e longo prazo. Estes estudos deveriam considerar a idade dos docentes que se encontravam no sistema para se poder perspetivar as aposentações, a taxa de natalidade para se antever a tendência (aumento ou diminuição) de alunos no sistema e o número de alunos inscritos nas universidades e institutos politécnicos, em cursos via ensino, para prever a médio e longo prazo, o número de docentes profissionalizados, por grupo de recrutamento, em condições de integrar a carreira docente. As alterações curriculares, a médio e a longo prazo, são difíceis de prever, já que, também elas, são políticas públicas que dependem de decisões dos governos vigentes. Da pesquisa efetuada, que incluiu consulta à DGAE, não foram encontrados estudos prospetivos sobre esta matéria.

Conclui-se que o objetivo principal desta política pública – profissionalizar os docentes que se encontravam no sistema sem habilitação profissional, com fundos comunitários – foi alcançado. Contudo, embora esta política tenha operado mudanças no sistema educativo, pois aumentou o número de docentes qualificados profissionalmente, colmatando uma necessidade de curto e até de médio prazo, verifica-se que essas mudanças não ocorreram, totalmente, na direção desejada (Trevisan & van Bellen, 2008, p. 546), uma vez que não foram consideradas as necessidades do sistema a longo prazo, o que se traduz na existência de docentes profissionalizados em serviço com “horário zero”.

### **5.1 Balanço e sugestões de trabalho futuro**

Este trabalho pretendia avaliar se a decisão de profissionalizar professores com os fundos comunitários do QCA III se converteu num bom investimento destes fundos. Este estudo constituiu um desafio muito interessante, permitindo-me adquirir um conhecimento mais aprofundado sobre esta problemática, uma vez que tive oportunidade de trabalhar uma matéria que executei na minha vida profissional e analisa-la através de uma nova perspetiva, com uma abordagem muito mais científica/de investigação e muito menos descritiva do que aquela que envolveria a elaboração de um mero relatório.

Colocaram-se hipóteses para verificação dos impactos desta política e tiraram-se conclusões. No entanto, não houve tempo (a investigação ocorreu entre janeiro e julho) para analisar determinadas variáveis que poderiam legitimar alguns dos resultados encontrados, nomeadamente, o êxodo de alunos e de professores que realizaram esta formação para outras regiões diferentes daquela em que se encontravam no período em análise; o rácio professor/aluno por região; o número de alunos que, aquando desta formação, se previa integrar a escola pública e que optaram por colégios com contrato de associação.

Este foi um trabalho essencialmente analítico, a partir do tratamento de informação estatística, posição assumida em função da relação tempo/aprofundamento. Poderíamos ter incluído os “horários zero” professores contratados no nosso universo mas, neste caso, não seria possível utilizar os como indicador, uma vez que se não existir componente letiva remanescente, após o completamento dos horários dos docentes de carreira, as escolas não contratam professores. Se entendêssemos alargar o nosso universo aos professores contratados, uma abordagem interessante seria investigar quais os grupos de recrutamento que apresentam maior número de docentes contratados e comparar esses dados com os resultados obtidos no nosso trabalho relativos aos grupos de recrutamento com maior número de docentes de carreira com “horários zero”. Poder-se-á, ainda, aprofundar o impacto desta política pública incluindo a perspetiva avaliativa dos atores e destinatários da política – gestores e professores que foram objeto desta profissionalização, comparando a situação atual desta população com as expectativas criadas.

Apresenta-se assim este trabalho com o propósito de que, de alguma forma, possa ser útil para o sistema educativo e para quem lhe pretenda dar outra dimensão e desenvolver este tema.

## Referências bibliográficas

- Amoras, F. C. & Rodrigues, L. G. (2009). Avaliação das políticas públicas. *Revista Espaço Acadêmico, UEM, 101*, 135-138.
- Anderson J. E. (1981). *Public Policy Making* (3th edition). New York: CBS College Publishing.
- Anderson, J. E. (2011). *Public Policymaking: An introduction* (7th edition). Boston: Wadsworth Cengage Learning.
- Barroso, J. (1999). *A Escola entre o local e o global: Perspetivas para o século XXI*. Lisboa: Educa.
- Barroso, J. (2003). Organização e regulação dos ensinos básico e secundário, em Portugal: Sentidos de uma evolução. *Educ. Soc., Campinas, 82*, 63-92.
- Benavente, A. (1988). Da construção do sucesso escolar. Equacionar a questão e debater estratégias. *Seara Nova, 18*, 23-27.
- Benavente, A. (1990). *Escola, Professoras e Processos de Mudança*. Lisboa: Horizonte
- Benavente, A. (1992). A reforma educativa e a formação de professores. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 47-55). Lisboa: Educa.
- Bilhim, J. (2008). Políticas públicas e agenda política. *Revista de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 2*, 43-63.
- Bilhim, J., Amaro, F., & Moreira, C. D. (2010). *Manual de metodologia das ciências sociais e políticas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Birkland, T. A. (2010). *An introduction to the policy process: Theories, concepts and models of public policy making* (3<sup>rd</sup> ed.). New York: M.E. Sharpe.

Bouriche, R. (2006). Analyse des politiques publiques. *Revue Sciences Humaines*, 25, 85-95.

Campbell, J. L. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual Review of Sociology*, 28, 21-38.

Campos, B. P. (1995). *Formação de professores em Portugal*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Cardim, M. E. (2009a). Implementação de políticas públicas: Do discurso às práticas. *Revista de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa*, 3, 133-149.

Cardim, M. E. (2009b). Fatores chave no processo de implementação de políticas públicas em Portugal. *XIV congresso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública*. Brasil: Salvador de Bahia.

Carmo, H., & Ferreira, M. M. (1998). *Metodologia de Investigação: Guia para auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

Carvalho, E. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal [Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, especialidade de Administração Pública]*. Lisboa: ISCSP

Carvalho, R. (1986). *História do ensino em Portugal desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar – Caetano*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Chagnollaud, D. (2002). *Science politique* (4.<sup>a</sup> edition). Paris: Editions Dalloz.

Costa, D. (2010). Estudos descritivos e exploratórios. In J. Bilhim, F. Amaro, & C. D. Moreira. (2010). *Manual de metodologia das ciências sociais e políticas* (pp. 63-66). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.



Costa, D. (2012). A recolha de dados: técnicas utilizadas. In H. C. Silvestre & J. F. Araújo (2012). *Metodologia para a investigação social* (pp.141-170). Lisboa: Escolar Editora.

DGEEC/MEC (2013). *Pordata*. Dados obtidos em [www.pordata.pt](http://www.pordata.pt) a 27-04-2014.

Direção-Geral do Desenvolvimento Regional (2005). *O QCA III e a reprogramação intercalar. O próximo período de programação financeira comunitária 2007-2013*. Perspetivar o contributo das regiões. Lisboa: Grafispaço.

Draelants, H., & Maroy, C. (2007). L`analyse des politiques publiques: Un panorama. *Reveu de la littérature (partie 1)* (pp.3-28). *Project KNOW & POL*. [On-line], <http://www.knowandpol.eu>.

Esteves, M. (2006). Formação de professores: das concepções às realidades. In L. Lima, J. Pacheco, M. Esteves, & R. Canário, (2006). *A educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação* (pp. 112-158). Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. [On-line], <http://www.debatereducação.pt>.

Estrela, A. (1992). Formação contínua de professores: uma exigência para a inovação educacional. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 43-46). Lisboa: Educa.

Estrela, M. (1997). *Viver e construir a profissão docente*. Porto: Porto Editora

Farah, M. F. S. (2011). Administração pública e políticas públicas. *Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 45(3)*, 813-836.

Faria, C. A. P. (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, 20*, 97-109.

Finkel, S. M. (1992). A formação de professores em Espanha. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 83-96). Lisboa: Educa.

Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (2009). *50 Anos de estatísticas da educação –volume III*. Lisboa: Editorial do Ministério da Educação.

GIASE (2006). *Séries cronológicas. Docentes – 1985-2005*. Lisboa: GIASE.

Gomes, J. F. (1995). *Para a história da educação em Portugal: Seis estudos*. Porto: Porto Editora.

Heidemann, F. G. & Salm, J. F. (2009). *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Universidade de Brasília.

Howlett, M., Ramesh, M. & Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Canada: Oxford University Press (3rd Ed).

Landsheere, G. (1997). *A pilotagem dos sistemas de educação: Como garantir a qualidade da educação?*. Porto: Edições ASA.

Leite, C. (2005). Percursos e tendências recentes da formação de professores em Portugal. *Porto Alegre, RS*, 28, 371-389.

Lima, J. M. A. (1996). O papel do professor nas sociedades contemporâneas. *Educação, sociedade & cultura*, 6, 47-72.

Mendonça, A. (2006). Evolução da política educativa em Portugal. *Trabalho de Investigação*. Disponível em uma.pt.

Meny, Y. & Thoenig, J. C. (1989). *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.

Mourão, V. (2010). Estudos transversais e longitudinais. In J. Bilhim, F. Amaro, & C. D. Moreira. (2010). *Manual de metodologia das ciências sociais e políticas* (pp. 104-105). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Myrdal, S. (1992). Gelo e fogo: A dinâmica da profissionalização de professores na Islândia. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 109-122). Lisboa: Educa.

Neves, A. (2010). *Governança pública em rede: Uma aplicação a Portugal*. Lisboa: Silabo

Neves, A. (2013). *Papel do Estado: Evolução*. Texto da autora adaptado da tese de doutoramento.

Nóvoa, A. (1987). Do mestre-escola ao professor do ensino primário. Subsídios para a história da profissão docente em Portugal (séculos XV-XX). *Análise Psicológica*, 3(V), 413-440.

Nóvoa, A. (1992a). Formação de professores e formação docente. In A. Nóvoa (1992). *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Dom Quixote.

Nóvoa, A. (1992b). A reforma educativa Portuguesa: Questões passadas e presentes sobre a formação de professores. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 57- 69). Lisboa: Educa.

Nóvoa, A. (2001). Tempos da escola no espaço Portugal-Brasil-Moçambique: dez digressões sobre um programa de investigação. *Revista brasileira de história da educação*, 1, 161-186.

Nóvoa, A. (2007). O regresso dos professores. In Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia. (2007). *Comunicações conferência “desenvolvimento profissional de professores para a qualidade e para a equidade da aprendizagem ao longo da vida”*. Lisboa: Ministério da Educação e Comissão Europeia (pp. 21-28).

Pacheco, J. (2006). Currículo, investigação e mudança. In L. Lima, J. Pacheco, M. Esteves, & R. Canário, (2006). *A educação em Portugal (1986-2006). Alguns contributos de investigação* (pp. 55-111). Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. [On-line], <http://www.debatereducação.pt>.

Paine, L. (1992). A reforma educativa chinesa e a formação de professores. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 167-185). Lisboa: Educa.

Pereira, M. F. (2007). Infância e profissionalização dos professores: a história de uma relação conturbada. In A. Lopes. (2007). *De uma escola a outra – temas para pensar a formação inicial de professores* (pp. 97-108). Porto: Afrontamento/CIE.

Perrenoud, P. (1993). *Práticas pedagógicas, profissão docente e formação. Perspectivas sociológicas*. Lisboa: Dom Quixote.

Perrenoud, P. (1999). Formar professores em contextos sociais em mudança. Prática reflexiva e participação crítica. *Revista Brasileira de Educação*, 12, 5-22

Pilipovski, V. (1992). Reformas educativas e formação de professores: o caso soviético. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 135-142). Lisboa: Educa.

Pintassilgo, J. (2003). Construção histórica da noção de democratização do ensino. O contributo do pensamento pedagógico português. In J. Pintassilgo, & M. M. Vieira. (2003). *Democratização escolar: Intenções e apropriações* (pp. 119-141). Lisboa: Centro de Investigação em Educação - FCUL.

Pintassilgo, J. (2005). A profissão e a formação no discurso dos professores do ensino liceal Português. In L. N. Xavier, M. M. C. Carvalho, A. W. Mendonça, & J. L. Cunha (Org). (2005). *Escola, cultura e saberes* (pp. 55 - 78). Rio de Janeiro: FGV/Sociedade Brasileira de História da Educação.

Pintassilgo, J., & Mogarro M., J. (2003). A ideia de escola para todos no pensamento pedagógico português. In J. Pintassilgo, & R. Fernandes. (2003). *A modernização pedagógica e a escola para todos na Europa do Sul no século XX* (pp. 51-73). Lisboa: Grupo Spicae.

Pinto, R. R., & Casanova, C. (2010). Análise quantitativa. In J. Bilhim, F. Amaro, & C. D. Moreira. (2010). *Manual de metodologia das ciências sociais e políticas* (pp. 233-248). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Pinto, R. R., & Espirito Santo, P. (2010). Técnicas de amostragem. In J. Bilhim, F. Amaro, & C. D. Moreira. (2010). *Manual de metodologia das ciências sociais e políticas* (pp. 218-232). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Popkewitz, T. S., & Pereyra, M. A. (1992). Práticas de reforma na formação de professores em oito países: esboço de uma problemática. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 11- 41). Lisboa: Educa.

Puentes, R. V., Aquino, O. F. & Neto, A. Q. (2009). Profissionalização dos professores: conhecimentos, saberes e competências necessários à docência. *Educar-Curitiba*, 34, 169-184.

Quadro Comunitário de Apoio III, Programa Operacional da Educação (2000), PRODEP III 2000-2006.

Quivy, R. & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de investigação em ciências sociais* (4.<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Gradiva.

Relatório Final de Execução Quadro Comunitário de Apoio III (2010), Portugal: PRODEP III 2000 – 2006, IFDR/IGFSE.

Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas*. Lisboa: Escolar Editora.

Roldão, M. C. (2008). Função docente: natureza e construção do conhecimento profissional. *Saber (e) Educar*, 13, 171-184.

Saldanha, G. S., & Costa, C. G. (2011). Políticas públicas e os fatores de atração de investimentos em ciência e tecnologia no município de Oeiras – Portugal. *V Jornada Internacional de Políticas Públicas*. Brasil: Universidade Federal do Maranhão - Campus Universitário do Bacanga.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lúcio, P., B. (2006). *Metodología de la investigación* (4.<sup>a</sup> ed.). México: McGraw-Hill.

Saravia, E. (2006). Introdução à teoria da política pública. In E. Saravia, & E. Ferrarezi. (2006). *Políticas públicas* (pp. 21-42). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

Scalcon, S. (2008). O pragmatismo e o trabalho docente profissionalizado. *Perspectiva-Florianópolis*, 2, 489-521.

Simola, H. (1992). De missão a especialidade: a integração da formação de professores na universidade finlandesa. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 97-108). Lisboa: Educa.

Sousa, J. M. (1998). Globalização e diversidade: o papel do Professor. *Tribuna da Madeira*.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias- Porto Alegre*, 16, 22-45.

Stoer, S., R. (1992). A reforma educativa e a formação inicial e contínua de professores em Portugal: perspectivas inter/multiculturais. In A. Nóvoa, & T. S. Popkewitz. (1992). *Reformas educativas e formação de professores* (pp. 71- 81). Lisboa: Educa.

Strauss, A., & Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Tardif, M. (2002). *Saberes docentes e formação profissional*. Rio de Janeiro: Vozes

Trevisan, A. P., & van Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: Uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública-Rio de Janeiro*, 42(3), 529-550.

Weiss, C. H. (1998). Have we learned anything new about the use of evaluation?. *American Journal of Evaluation*, 19(1), 21-34.

Weiss, C. H. (1999). *Evaluation: The interface between evaluation and public policy*. Consultado em <http://evi.sagepub.com/cgi/content/abstract/5/4/468>.

Woods, P. (1999). *Investigar a Arte de Ensinar*. Porto: Porto Editora.

Wollmann, H. (2003). *Evaluation in public sector reform*. Cheltenham/Northampton: Edgar Elgar.

Vagula, E. (2005). O professor, seus saberes e sua identidade. *Revista Científica Faculdade Lourenço Filho*, 1, 103-116.

Vaz, C., & Mourão, V. (2010). Projeto de pesquisa. In J. Bilhim, F. Amaro, & C. D. Moreira. (2010). *Manual de metodologia das ciências sociais e políticas* (pp. 7-22). Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Vedung, E. (2010). *Evaluation: Four waves of evaluation diffusion*. Consultado em <http://evi.sagepub.com/content/16/3/263>.

Zeichner, K. (1993). *A Formação Reflexiva de Professores: Ideias e Práticas*. Lisboa: Educa.

## **Legislação consultada**

Decreto-Lei n.º 519-T1/79, de 29 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 580/80, de 31 de Dezembro – Cria o modelo da profissionalização em exercício e define as respetivas regras.

Decreto-Lei n.º 150-A/85, de 8 de maio – Cria o modelo da formação em serviço e define as respetivas regras.

Decreto-Lei n.º 287/88, de 19 de agosto - Institui o modelo de profissionalização em serviço, definindo as regras desta formação.

Decreto-Lei 286/89 de 29 de agosto - Cria os cursos tecnológicos para o ensino secundário.

Decreto-Lei n.º 35/2003, de 27 de fevereiro – Concurso de docentes: define as regras de acesso à carreira docente.

Decreto-Lei n.º 74/2004, de 26 de março - Reforma do ensino secundário do ano letivo 2003/2004.

Decreto-Lei nº 50/2011, de 8 de abril - Estabelece os princípios orientadores da organização e gestão curricular de ensino secundário.

Decreto-Lei nº 94/2011, de 3 de agosto - Estabelece os princípios orientadores da organização e da gestão curricular do ensino básico, bem como da avaliação das aprendizagens e do processo de desenvolvimento do currículo nacional, reajustando a organização curricular do 2º e 3º ciclos.

Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho – Organização e gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário.

Despacho n.º 299/ME/92 - Regulamento da medida 1.3: formação de professores – FOCO (PRODEP I)



Despacho n.º 5328/2011, de 28 de março - Regras e princípios orientadores a observar, em cada ano lectivo, na organização das escolas e na elaboração do horário semanal de trabalho do pessoal docente e horários dos alunos do ensino não superior.

Despacho Conjunto n.º 69/ME/MESS/94 – Regulamento da medida 2: formação contínua de professores e de responsáveis pela administração educacional – FOCO (PRODEP II).

Despacho Conjunto n.º 984/2001, de 29 de outubro, alterado pelo Despacho Conjunto n.º 960/2003, de 1 de outubro – Aprova o regulamento que define o regime de acesso aos apoios concedidos no âmbito da medida 5, ação 5.1, "Formação contínua e especializada nos ensinos básico e secundário", da Intervenção Operacional da Educação (PRODEP III).

Despacho Normativo n.º13-A/2012, de 5 de junho de 2012 - Estabelece os mecanismos de autonomia pedagógica e organizativa de cada escola. São dadas orientações sobre a organização do ano lectivo 2012/2013.

Despacho normativo n.º7/2013, de 11 de junho - Organização do ano lectivo 13/14.

Lei n.º 46/86, de 14 de outubro (LBSE) - Legitima a profissionalização em serviço, referindo quem pode aceder a esta formação.

Parecer n.º 6/89 da CNE – Novos planos curriculares do ensino básico e secundário.

## **Anexos**

## Anexo I

| Nível de ensino                  | Código de grupo de recrutamento | Nome do grupo de recrutamento         |
|----------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|
| Educação pré-escolar             | 100                             | Educação pré-escolar                  |
| 1.º Ciclo do ensino básico       | 110                             | 1.º Ciclo do ensino básico            |
| 2.º Ciclo do ensino básico       | 200                             | Português e Estudos Sociais/ História |
| 2.º Ciclo do ensino básico       | 210                             | Português e Francês                   |
| 2.º Ciclo do ensino básico       | 220                             | Português e Inglês                    |
| 2.º Ciclo do ensino básico       | 230                             | Matemática e Ciências da Natureza     |
| 2.º Ciclo do ensino básico       | 240                             | Educação Visual e Tecnológica         |
| 2.º Ciclo do ensino básico       | 250                             | Educação Musical                      |
| 2.º Ciclo do ensino básico       | 260                             | Educação Física                       |
| 2.º, 3.º ciclo e secundário      | 290                             | Educação Moral e Religiosa Católica   |
| 3.º Ciclo e secundário           | 300                             | Português                             |
| 3.º Ciclo e secundário           | 310                             | Latim e Grego                         |
| 3.º Ciclo e secundário           | 320                             | Francês                               |
| 3.º Ciclo e secundário           | 330                             | Inglês                                |
| 3.º Ciclo e secundário           | 340                             | Alemão                                |
| 3.º Ciclo e secundário           | 350                             | Espanhol                              |
| 3.º Ciclo e secundário           | 400                             | História                              |
| 3.º Ciclo e secundário           | 410                             | Filosofia                             |
| 3.º Ciclo e secundário           | 420                             | Geografia                             |
| 3.º Ciclo e secundário           | 430                             | Economia e Contabilidade              |
| 3.º Ciclo e secundário           | 500                             | Matemática                            |
| 3.º Ciclo e secundário           | 510                             | Física e Química                      |
| 3.º Ciclo e secundário           | 520                             | Biologia e Geologia                   |
| 3.º Ciclo e secundário           | 530                             | Educação Tecnológica                  |
| 3.º Ciclo e secundário           | 540                             | Eletrotecnia                          |
| 3.º Ciclo e secundário           | 550                             | Informática                           |
| 3.º Ciclo e secundário           | 560                             | Ciências Agropecuárias                |
| 3.º Ciclo e secundário           | 600                             | Artes Visuais                         |
| 3.º Ciclo e secundário           | 610                             | Música                                |
| 3.º Ciclo e secundário           | 620                             | Educação Física                       |
| 1.º, 2.º, 3.º ciclo e secundário | 910                             | Educação Especial 1                   |
| 1.º, 2.º, 3.º ciclo e secundário | 920                             | Educação Especial 2                   |
| 1.º, 2.º, 3.º ciclo e secundário | 930                             | Educação Especial 3                   |

## Anexo II

| DOCENTES DOS QUADROS POR REGIÃO E GRUPO DE RECRUTAMENTO<br>2013/2014 |                                       |        |       |        |         |          |         |          |
|--|---------------------------------------|--------|-------|--------|---------|----------|---------|----------|
| NÍVEL DE ENSINO  | GRUPOS DE RECRUTAMENTO (GR)           |        | NORTE | CENTRO | LXVTEJO | ALENTEJO | ALGARVE | TOTAL GR |
|  | NOME                                  | CÓDIGO |       |        |         |          |         |          |
| 2º CICLO   | Português e Estudos Sociais/ História | 200    | 967   | 396    | 811     | 148      | 128     | 2450     |
|  | Português e Francês                   | 210    | 428   | 202    | 343     | 58       | 52      | 1083     |
|  | Português e Inglês                    | 220    | 1019  | 450    | 596     | 165      | 136     | 2366     |
|  | Matemática e Ciências da Natureza     | 230    | 1621  | 764    | 1362    | 259      | 224     | 4230     |
|  | Educação Visual e Tecnológica         | 240    | 1226  | 581    | 1061    | 196      | 177     | 3241     |
|  | Educação Musical                      | 250    | 537   | 244    | 489     | 82       | 73      | 1425     |
|  | Educação Física                       | 260    | 678   | 345    | 497     | 95       | 91      | 1706     |
| 3º CICLO E SECUNDÁRIO  | Educação Moral e Religiosa Católica   | 290    | 254   | 99     | 153     | 24       | 13      | 543      |
|  | Português                             | 300    | 3113  | 1536   | 2684    | 445      | 387     | 8165     |
|  | Latim e Grego                         | 310    | 2     | 1      | 3       | 0        | 1       | 7        |
|  | Francês                               | 320    | 310   | 157    | 400     | 40       | 32      | 939      |
|  | Inglês                                | 330    | 1745  | 815    | 1575    | 261      | 232     | 4628     |
|  | Alemão                                | 340    | 6     | 7      | 6       | 0        | 4       | 23       |
|  | Espanhol                              | 350    | 80    | 67     | 44      | 34       | 23      | 248      |
|  | História                              | 400    | 1129  | 538    | 1050    | 189      | 141     | 3047     |
|  | Filosofia                             | 410    | 658   | 344    | 684     | 101      | 94      | 1881     |
|  | Geografia                             | 420    | 959   | 455    | 978     | 107      | 103     | 2602     |
|  | Economia e Contabilidade              | 430    | 454   | 286    | 638     | 81       | 76      | 1535     |
|  | Matemática                            | 500    | 2358  | 1140   | 1923    | 316      | 256     | 5993     |
|  | Física e Química                      | 510    | 1609  | 815    | 1414    | 244      | 201     | 4283     |
|  | Biologia e Geologia                   | 520    | 1735  | 831    | 1414    | 265      | 206     | 4451     |
|  | Educação Tecnológica                  | 530    | 584   | 322    | 579     | 81       | 78      | 1644     |
|  | Electrotécnica                        | 540    | 81    | 63     | 89      | 13       | 22      | 268      |
|  | Informática                           | 550    | 951   | 378    | 732     | 119      | 150     | 2330     |
|  | Ciências Agro-Pecuárias               | 560    | 72    | 29     | 83      | 41       | 8       | 233      |
|  | Artes Visuais                         | 600    | 964   | 472    | 1067    | 137      | 134     | 2774     |
|  | Música                                | 610    | 14    | 79     | 86      | 1        | 1       | 181      |
|  | Educação Física                       | 620    | 1652  | 667    | 1398    | 166      | 229     | 4112     |
|  | Educação Especial 1                   | 910    | 1200  | 773    | 1153    | 217      | 113     | 3456     |
|  | Educação Especial 2                   | 920    | 52    | 26     | 46      | 10       | 4       | 138      |
|  | Educação Especial 3                   | 930    | 19    | 12     | 16      | 1        | 0       | 48       |
|  | TOTAL                                 |        | 26477 | 12894  | 23374   | 3896     | 3389    | 70030    |

### Anexo III

| DOCENTES QUE REALIZARAM PROFISSIONALIZAÇÃO EM SERVIÇO ENTRE 2000-2007<br>POR REGIÃO E GRUPO DE RECRUTAMENTO |                                       |        |       |        |         |          |         |          |
|---|---------------------------------------|--------|-------|--------|---------|----------|---------|----------|
| NÍVEL DE ENSINO   | GRUPOS DE RECRUTAMENTO (GR)           |        | NORTE | CENTRO | LXVTEJO | ALENTEJO | ALGARVE | TOTAL GR |
|   | NOME                                  | CÓDIGO |       |        |         |          |         |          |
| 2º CICLO  | Português e Estudos Sociais/ História | 200    | 279   | 187    | 237     | 129      | 76      | 908      |
|   | Português e Francês                   | 210    | 1     | 1      | 5       | 5        | 0       | 12       |
|   | Português e Inglês                    | 220    | 38    | 27     | 108     | 24       | 4       | 201      |
|   | Matemática e Ciências da Natureza     | 230    | 72    | 43     | 105     | 44       | 26      | 290      |
|   | Educação Visual e Tecnológica         | 240    | 90    | 55     | 208     | 22       | 17      | 392      |
|   | Educação Musical                      | 250    | 67    | 23     | 140     | 29       | 34      | 293      |
|   | Educação Física                       | 260    | 5     | 8      | 0       | 0        | 0       | 13       |
| 3º CICLO E SECUNDÁRIO   | Educação Moral e Religiosa Católica   | 290    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|   | Português                             | 300    | 21    | 38     | 55      | 41       | 16      | 171      |
|   | Latim e Grego                         | 310    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|   | Francês                               | 320    | 35    | 40     | 46      | 39       | 5       | 165      |
|   | Inglês                                | 330    | 21    | 47     | 49      | 35       | 12      | 164      |
|   | Alemão                                | 340    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|   | Espanhol                              | 350    | 4     | 2      | 5       | 10       | 0       | 21       |
|   | História                              | 400    | 36    | 25     | 32      | 7        | 2       | 102      |
|   | Filosofia                             | 410    | 12    | 12     | 22      | 0        | 0       | 46       |
|   | Geografia                             | 420    | 55    | 14     | 71      | 32       | 21      | 193      |
|   | Economia e Contabilidade              | 430    | 219   | 206    | 300     | 64       | 57      | 846      |
|   | Matemática                            | 500    | 233   | 224    | 214     | 45       | 55      | 771      |
|   | Física e Química                      | 510    | 345   | 325    | 512     | 94       | 114     | 1390     |
|   | Biologia e Geologia                   | 520    | 55    | 75     | 169     | 39       | 24      | 362      |
|   | Educação Tecnológica                  | 530    | 113   | 103    | 177     | 20       | 18      | 431      |
|   | Electrotécnica                        | 540    | 34    | 36     | 18      | 8        | 8       | 104      |
|   | Informática                           | 550    | 454   | 378    | 732     | 119      | 48      | 1731     |
|   | Ciências Agro-Pecuárias               | 560    | 21    | 17     | 31      | 25       | 0       | 94       |
|   | Artes Visuais                         | 600    | 566   | 292    | 463     | 85       | 53      | 1459     |
|   | Música                                | 610    | 14    | 9      | 26      | 1        | 1       | 51       |
|   | Educação Física                       | 620    | 24    | 31     | 33      | 31       | 6       | 125      |
|   | Educação Especial 1                   | 910    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|   | Educação Especial 2                   | 920    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|   | Educação Especial 3                   | 930    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|   | TOTAL                                 |        | 2814  | 2218   | 3758    | 948      | 597     | 10335    |

# Anexo IV

| DOCENTES DOS QUADROS SEM COMPONENTE LETIVA<br>2013/2014 |                                       |        |       |        |         |          |         |          |
|---|---------------------------------------|--------|-------|--------|---------|----------|---------|----------|
| NÍVEL DE ENSINO   | GRUPOS DE RECRUTAMENTO (GR)           |        | NORTE | CENTRO | LXVTEJO | ALENTEJO | ALGARVE | TOTAL GR |
|   | NOME                                  | CÓDIGO |       |        |         |          |         |          |
| 2º CICLO  | Português e Estudos Sociais/ História | 200    | 219   | 119    | 75      | 27       | 21      | 461      |
|   | Português e Francês                   | 210    | 69    | 48     | 13      | 10       | 8       | 148      |
|   | Português e Inglês                    | 220    | 157   | 109    | 36      | 39       | 33      | 374      |
|   | Matemática e Ciências da Natureza     | 230    | 192   | 148    | 34      | 46       | 42      | 462      |
|   | Educação Visual e Tecnológica         | 240    | 366   | 282    | 110     | 78       | 34      | 870      |
|   | Educação Musical                      | 250    | 125   | 109    | 71      | 14       | 15      | 334      |
|   | Educação Física                       | 260    | 101   | 110    | 13      | 20       | 24      | 268      |
| 3º CICLO E SECUNDÁRIO                                   | Educação Moral e Religiosa Católica   | 290    | 9     | 5      | 6       | 1        | 0       | 21       |
|   | Português                             | 300    | 625   | 551    | 256     | 165      | 71      | 1668     |
|   | Latim e Grego                         | 310    | 1     | 0      | 0       | 0        | 1       | 2        |
|   | Francês                               | 320    | 20    | 22     | 10      | 7        | 2       | 61       |
|   | Inglês                                | 330    | 421   | 338    | 194     | 132      | 50      | 1135     |
|   | Alemão                                | 340    | 6     | 12     | 6       | 3        | 3       | 30       |
|   | Espanhol                              | 350    | 4     | 5      | 0       | 3        | 0       | 12       |
|   | História                              | 400    | 211   | 153    | 110     | 58       | 32      | 564      |
|   | Filosofia                             | 410    | 118   | 93     | 119     | 33       | 15      | 378      |
|   | Geografia                             | 420    | 150   | 86     | 94      | 31       | 14      | 375      |
|   | Economia e Contabilidade              | 430    | 98    | 101    | 72      | 31       | 7       | 309      |
|   | Matemática                            | 500    | 359   | 219    | 98      | 56       | 21      | 753      |
|   | Física e Química                      | 510    | 241   | 202    | 134     | 38       | 48      | 663      |
|   | Biologia e Geologia                   | 520    | 273   | 201    | 93      | 69       | 45      | 681      |
|   | Educação Tecnológica                  | 530    | 148   | 125    | 59      | 30       | 10      | 372      |
|   | Electrotécnica                        | 540    | 12    | 10     | 7       | 2        | 0       | 31       |
|   | Informática                           | 550    | 251   | 117    | 93      | 37       | 28      | 526      |
|   | Ciências Agro-Pecuárias               | 560    | 19    | 12     | 8       | 15       | 1       | 55       |
|   | Artes Visuais                         | 600    | 169   | 109    | 94      | 35       | 17      | 424      |
|   | Música                                | 610    | 4     | 2      | 1       | 0        | 1       | 8        |
|   | Educação Física                       | 620    | 282   | 131    | 71      | 23       | 43      | 550      |
|   | Educação Especial 1                   | 910    | 74    | 47     | 31      | 6        | 3       | 161      |
|   | Educação Especial 2                   | 920    | 8     | 1      | 0       | 0        | 0       | 9        |
|   | Educação Especial 3                   | 930    | 5     | 0      | 2       | 0        | 0       | 7        |
|   | TOTAL                                 |        | 4737  | 3467   | 1910    | 1009     | 589     | 11712    |

# Anexo V

| DOCENTES DOS QUADROS SEM COMPONENTE LETIVA C/ PROFISSIONALIZAÇÃO EM SERVIÇOS ENTRE 2000-2007 |                                       |        |       |        |         |          |         |          |
|--|---------------------------------------|--------|-------|--------|---------|----------|---------|----------|
| NÍVEL DE ENSINO  | GRUPOS DE RECRUTAMENTO (GR)           |        | NORTE | CENTRO | LXVTEJO | ALENTEJO | ALGARVE | TOTAL GR |
|  | NOME                                  | CÓDIGO |       |        |         |          |         |          |
| 2º CICLO   | Português e Estudos Sociais/ História | 200    | 138   | 63     | 34      | 11       | 13      | 259      |
|  | Português e Francês                   | 210    | 0     | 1      | 1       | 0        | 0       | 2        |
|  | Português e Inglês                    | 220    | 4     | 14     | 4       | 2        | 0       | 24       |
|  | Matemática e Ciências da Natureza     | 230    | 15    | 7      | 2       | 2        | 4       | 30       |
|  | Educação Visual e Tecnológica         | 240    | 41    | 25     | 21      | 6        | 4       | 97       |
|  | Educação Musical                      | 250    | 27    | 13     | 20      | 6        | 3       | 69       |
|  | Educação Física                       | 260    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
| 3º CICLO E SECUNDÁRIO  | Educação Moral e Religiosa Católica   | 290    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|  | Português                             | 300    | 13    | 15     | 0       | 12       | 2       | 42       |
|  | Latim e Grego                         | 310    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|  | Francês                               | 320    | 1     | 4      | 1       | 2        | 0       | 8        |
|  | Inglês                                | 330    | 14    | 17     | 13      | 8        | 0       | 52       |
|  | Alemão                                | 340    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|  | Espanhol                              | 350    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|  | História                              | 400    | 7     | 6      | 0       | 4        | 0       | 17       |
|  | Filosofia                             | 410    | 0     | 2      | 0       | 0        | 0       | 2        |
|  | Geografia                             | 420    | 26    | 11     | 26      | 8        | 5       | 76       |
|  | Economia e Contabilidade              | 430    | 30    | 18     | 33      | 7        | 3       | 91       |
|  | Matemática e Ciências da Natureza     | 500    | 89    | 43     | 22      | 4        | 3       | 161      |
|  | Física e Química                      | 510    | 98    | 90     | 69      | 10       | 20      | 287      |
|  | Biologia e Geologia                   | 520    | 17    | 16     | 18      | 11       | 2       | 64       |
|  | Educação Tecnológica                  | 530    | 14    | 13     | 10      | 2        | 2       | 41       |
|  | Electrotécnica                        | 540    | 2     | 4      | 1       | 0        | 0       | 7        |
|  | Informática                           | 550    | 150   | 67     | 43      | 17       | 5       | 282      |
|  | Ciências Agro-Pecuárias               | 560    | 5     | 2      | 4       | 3        | 0       | 14       |
|  | Artes Visuais                         | 600    | 119   | 50     | 69      | 19       | 15      | 272      |
|  | Música                                | 610    | 3     | 2      | 0       | 0        | 1       | 6        |
|  | Educação Física                       | 620    | 0     | 0      | 14      | 1        | 0       | 15       |
|  | Educação Especial 1                   | 910    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|  | Educação Especial 2                   | 920    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|  | Educação Especial 3                   | 930    | 0     | 0      | 0       | 0        | 0       | 0        |
|  | TOTAL                                 |        | 813   | 483    | 405     | 135      | 82      | 1918     |